[Índice](#)[Preliminares](#)[Primer bimestre](#)[Segundo bimestre](#)[Solucionario](#)[Referencias bibliográficas](#)

# Modalidad Abierta y a Distancia



**UTPL**  
UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

## Derecho Administrativo

*Texto-guía*

Ciclo **Carrera**

5

■ Derecho

La Universidad Católica de Loja

Facultad de Ciencias Sociales, Educación y Humanidades




Facultad Ciencias Sociales, Educación y Humanidades  
(Resolución Rectoral de Transición de la titulación de Derecho número RCT\_RR\_15\_2021\_V1)  
Departamento de Ciencias Jurídicas  
Sección departamental de Derecho Público

# Derecho Administrativo

## Texto-guía

[Índice](#)[Preliminares](#)[Primer bimestre](#)[Segundo bimestre](#)[Solucionario](#)[Referencias bibliográficas](#)

Carrera	Ciclo
▪ Derecho	

**Autor:**

**Darío Alcides Díaz Toledo**



La Universidad Católica de Loja

Asesoría virtual:  
[www.utpl.edu.ec](http://www.utpl.edu.ec)

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

## DERECHO ADMINISTRATIVO

Texto-guía

Darío Alcides Díaz Toledo

UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

 4.0, CC BY-NY-SA

### Diagramación y diseño digital

EDILOJA Cía. Ltda.

Telefax: 593-7-2611418

San Cayetano Alto s/n

[www.ediloja.com.ec](http://www.ediloja.com.ec)

[edilojainfo@ediloja.com.ec](mailto:edilojainfo@ediloja.com.ec)

Loja-Ecuador

Primera edición

ISBN físico - 978-9942-08-928-1

ISBN digital - 978-9942-25-016-2



*La versión impresa y digital han sido acreditadas bajo la licencia Creative Commons 4.0, CC BY-NY-SA: Reconocimiento-No comercial-Compartir igual; la cual permite: copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, mientras se reconozca la autoría original, no se utilice con fines comerciales y se permiten obras derivadas, siempre que mantenga la misma licencia al ser divulgada. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>*

16 de abril, 2016



## 2. Índice

[Índice](#)[Preliminares](#)[Primer bimestre](#)[Segundo bimestre](#)[Solucionario](#)[Referencias bibliográficas](#)

2.	Índice	4
3.	Introducción	9
4.	Bibliografía	11
4.1.	Básica	11
4.2.	Complementaria	11
5.	Orientaciones generales para el estudio	15
6.	Proceso de enseñanza-aprendizaje para el logro de competencias	17

### PRIMER BIMESTRE

<b>UNIDAD 1. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b>	<b>17</b>
1.1. Estado	17
1.2. Evolución del Estado	23
1.3. El Estado Constitucional de Derechos	29
1.4. El poder del Estado	34
1.5. Función Ejecutiva o Administrativa	36
1.6. Función Legislativa	36
1.7. Función Judicial	38
1.8. Función Electoral	39
1.9. Función de Transparencia y Control Social	39
1.10. Gobierno	40
1.11. Administración: Enfoque pluridisciplinar	43
1.12. Administración Pública y sus clases	44
1.13. Personalidad jurídica de la Administración Pública	49
1.14. Principios de la Administración Pública ecuatoriana	51
1.15. La potestad administrativa	59
1.16. La jerarquía administrativa y sus niveles	61

1.17. Los organismos y entidades de la Administración Pública	62
1.18. Subrogación, delegación, avocación y usurpación de funciones	63
1.19. El proceso administrativo y sus etapas	66
Autoevaluación 1	72
<b>UNIDAD 2. EL DERECHO ADMINISTRATIVO</b>	<b>75</b>
2.1. El Derecho Público y el Derecho Administrativo	75
2.2. Derecho Administrativo	78
2.3. Criterios sobre la definición de Derecho Administrativo	80
2.4. El criterio subjetivo del Derecho Administrativo	82
2.5. Clasificación del Derecho Administrativo	85
2.6. Objeto, fin, relevancia, ámbito de estudio y globalización del Derecho Administrativo	87
Autoevaluación 2	90
<b>UNIDAD 3. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO</b>	<b>93</b>
3.1. Fuentes del Derecho en general	93
3.2. Fuentes del Derecho Administrativo	94
Autoevaluación 3	103
<b>UNIDAD 4. LA FUNCIÓN PÚBLICA</b>	<b>106</b>
4.1. Administración de recursos humanos	106
4.2. Concepto de función pública	106
4.3. Consideraciones constitucionales sobre el servicio público en el Ecuador	110
4.4. Consideraciones legales del servicio público en el Ecuador	113
4.5. Clasificación de los servidores públicos	114
4.6. Nepotismo y pluriempleo	117
Autoevaluación 4	118

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

<b>UNIDAD 5. LOS BIENES PÚBLICOS</b>	<b>121</b>
5.1. El dominio público y los bienes públicos	121
5.2. Los bienes públicos en la legislación ecuatoriana	123
5.3. Características jurídicas de los bienes públicos	125
Autoevaluación 5	129
<b>UNIDAD 6. LOS SERVICIOS PÚBLICOS</b>	<b>132</b>
6.1. Los servicios públicos	132
6.2. Los servicios públicos en Europa y América Latina	133
6.3. Los servicios públicos en la Constitución ecuatoriana	135
6.4. Formas de prestación	136
6.5. Elementos de los servicios públicos	136
6.6. Características de los servicios públicos	137
6.7. De la defensa al consumidor	138
Autoevaluación 6	143
<b>SEGUNDO BIMESTRE</b>	
<b>UNIDAD 7. EL ACTO ADMINISTRATIVO</b>	<b>146</b>
7.1. Generalidades	146
7.2. Aproximación teórica	151
7.3. Elementos constitutivos y efectos jurídicos	156
7.4. El silencio administrativo	174
7.5. Ejemplos más comunes	176
Autoevaluación 7	193
<b>UNIDAD 8. EL HECHO ADMINISTRATIVO</b>	<b>196</b>
8.1. Aproximación teórica	196
8.2. Clasificación	199
8.3. Pautas para redactar un hecho administrativo	201
8.4. Ejemplos más comunes	202
Autoevaluación 8	207

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

<b>UNIDAD 9. ACTOS DE SIMPLE ADMINISTRACIÓN Y ACTOS NORMATIVOS</b>	<b>210</b>
9.1. Aproximación teórica de los actos de simple administración	210
9.2. Clasificación de los actos de simple administración	213
9.3. Ejemplos más comunes de los actos de simple administración	214
9.4. Aproximación teórica del acto normativo	220
9.5. Ejemplos más comunes del acto normativo	223
Autoevaluación 9	231
<b>UNIDAD 10. EL CONTRATO ADMINISTRATIVO Y LA CONTRATACIÓN PÚBLICA</b>	<b>234</b>
10.1. Definición de contrato administrativo	234
10.2. Definición de contratación pública	236
10.3. El contrato administrativo y el contrato público	237
10.4. Características del contrato administrativo	238
10.5. La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública	240
10.6. Clases de contratos establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública	241
Autoevaluación 10	244
<b>UNIDAD 11. LA POLICÍA ADMINISTRATIVA</b>	<b>247</b>
11.1. La noción de policía administrativa	247
11.2. El Derecho Urbanístico	249
11.3. La servidumbre administrativa	250
11.4. Antecedentes sobre la expropiación	251
11.5. Concepto de expropiación	252
11.6. La utilidad pública e interés social en la expropiación	253
11.7. Objeto de la expropiación	253
11.8. Los sujetos de la expropiación	254
11.9. El procedimiento expropiatorio	255
11.10. La competencia judicial en la expropiación	257

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

11.11. La indemnización y valoración del justiprecio	260
11.12. La retrocesión o reversión	261
11.13. Otras figuras ablatórias	262
Autoevaluación 11	265
<b>UNIDAD 12. PROCEDIMIENTO Y PROCESO ADMINISTRATIVO</b>	<b>268</b>
12.1. Diferencia entre procedimiento y proceso administrativo	268
12.2. Procedimiento administrativo	272
12.3. Proceso administrativo o procedimiento contencioso administrativo	281
12.4. Control judicial de las actuaciones administrativas en el Ecuador	283
12.5. Jurisdicción contencioso administrativa	285
12.6. Principios del procedimiento contencioso administrativo	289
12.7. Acciones y no recursos	291
12.8. Pluralidad de acciones en el proceso administrativo	292
Autoevaluación 12	297
<b>7. Solucionario</b>	<b>300</b>
<b>8. Referencias bibliográficas</b>	<b>322</b>

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas





### 3. Introducción

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

Derecho Administrativo es una de las asignaturas consideradas en la malla curricular de rediseño de la Carrera de Derecho que se ofrece en la Universidad Técnica Particular de Loja, la misma que se imparte en el quinto ciclo de la Modalidad Abierta y a Distancia y, forma parte del bloque de la unidad profesional, con una valoración de dos créditos.

El Derecho Administrativo, como una rama esencial del Derecho Público, permite conocer en primer lugar, la estructura de las instituciones que conforman la Administración Pública, que es el medio de materialización del Estado; y, en segundo lugar, comprender en toda su extensión, el ámbito de actuación de esta Administración Pública, que se manifiesta por medio de sus diferentes actos, hechos, contratos, los cuales están limitados por el principio de legalidad.

Siguiendo esta misma línea, el Derecho Administrativo se convierte en una materia de mucha valía para el estudiante de la carrera de Derecho, porque le permitirá adquirir las competencias necesarias para conocer y comprender la compleja maquinaria denominada Estado y su relación con los ciudadanos.

Los actuales y profundos cambios constitucionales que vive nuestra sociedad ecuatoriana, obligan al futuro profesional en Derecho a prepararse con bases sólidas y sustentables sobre la relación Estado – ciudadano, con la finalidad de que en algún momento de su vida profesional pueda ejercer el patrocinio público en defensa del Estado, o en su defecto, el patrocinio de aquellas personas que se sienten perjudicadas con alguna actuación de la Administración Pública.

Por ende, el estudio de la presente asignatura está enfocado a lograr que el futuro abogado adquiera conocimientos tanto doctrinarios como legales, los cuales le permitirán desarrollar una serie de destrezas jurídicas, principalmente, en la defensa de los intereses del Estado, pero sobre todo en el rescate de la dignidad de la persona como fin último del Derecho.

Los contenidos que se estudiarán a lo largo de la asignatura de Derecho Administrativo, han sido minuciosamente seleccionados, según su importancia y actualidad jurídica, y que el alumno de la carrera de Derecho necesita dentro de su formación académica. El primer bimestre cuenta con unidades tales como: Estado, gobierno y Administración Pública; el Derecho Administrativo y sus fuentes; la función pública; los bienes públicos; y, los servicios públicos.

El segundo bimestre comprende temas igualmente importantes que son: las actuaciones públicas traducidas en actos y hechos administrativos; actos de simple administración y actos normativos; el contrato administrativo y la contratación pública; la policía administrativa; y, el procedimiento y el proceso administrativo.

Le doy la más cordial bienvenida y le invito a continuar profundizando sus conocimientos en esta ciencia tan apasionante que es el Derecho, con el afán de que, al culminar sus estudios, sea un profesional que aporte significativamente al desarrollo jurídico de nuestro país especialmente en el campo del Derecho Administrativo, tan imprescindible en la actualidad, ya que es el encargado de la correcta aplicación del Derecho Constitucional.

**¡Éxitos en sus estudios!**

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)



## 4. Bibliografía

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

### 4.1. Básica

Díaz Toledo, D. (2018). *Texto-Guía Derecho Administrativo*. Loja-Ecuador, Editorial Universidad Técnica Particular de Loja.

Esta obra es un apoyo académico para el estudiante, ya que contempla los principales contenidos jurídicos, necesarios para una formación integral en Derecho Administrativo; siendo un referente doctrinario de la asignatura en estudio.

Además, cuenta con una serie de actividades recomendadas y autoevaluaciones que le permitirán comprobar el logro de aprendizajes significativos en los diferentes temas propuestos en esta obra.

El texto-guía es un material educativo de conocimiento, orientación y apoyo dentro del proceso de aprendizaje del estudiante.

### 4.2. Complementaria

Benalcázar Guerrón, J. (2007). *Derecho Procesal Administrativo Ecuatoriano*. Quito, Ecuador: Fundación Andrade & Asociados Fondo Editorial.

Esta obra realiza un análisis doctrinario del proceso contencioso administrativo, lo cual permite comprenderlo de manera significativa y didáctica. Este texto se encuentra redactado de manera clara y sencilla, con contenidos medulares que permiten el mejor entendimiento de esta rama del Derecho Administrativo. Este texto es recomendable para profundizar en el estudio de la unidad 12 de la asignatura.

Cassagne, J. (2002). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina: Abeledo-Perrot Lexis Nexis Argentina S.A.

Es un verdadero tratado sobre Derecho Administrativo, desde su aspecto doctrinario aborda todos los contenidos de estudio de la asignatura en forma detallada y específica. Es un material adecuado para realizar consultas de carácter jurídico en forma general, y especialmente para reforzar los conocimientos de la unidad 11 de la asignatura.

Derecho Ecuador. (2018). Derecho Administrativo. *La Hora*. Recuperado de <https://www.derechoecuador.com/derecho-administrativodoc>

Esta página nos permite acceder a varios contenidos de carácter jurídico tales como: Registro Oficial, doctrina, legislación y jurisprudencia nacional. Esta página se convierte en una herramienta útil e indispensable para realizar consultas en Derecho Administrativo en todas las unidades de la asignatura y, especialmente, en la unidad 12.

Dromi, R. (2009). Derecho Administrativo. Buenos Aires – Madrid – México, Argentina: Ciudad Argentina – Hispania Libros.

El argentino, Dr. Roberto Dromi, es considerado como uno de los mejores exponentes del Derecho Administrativo a nivel mundial, y mediante su obra nos introduce al estudio del mismo desde las perspectivas: doctrinaria, legal y jurisprudencial. Obra ideal para realizar consultas jurídicas y profundizar en contenidos concretos de esta rama del Derecho, especialmente en el estudio de las unidades 7, 8, 9 y 10 de esta asignatura.

Fundación Derecho Administrativo. (2017). *Agustín Gordillo*. Recuperado de <http://www.gordillo.com/>

Página web del Dr. Agustín Gordillo, uno de los mejores exponentes argentinos con que cuenta el Derecho Administrativo en la actualidad, en cuyos enlaces se puede acceder directamente a su obra Tratado de Derecho

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Administrativo en su versión digital, la que le posibilitará todo tipo de consultas que sobre la institución jurídica que desee investigar o consultar, especialmente de la unidad 7 de la asignatura.

García de Enterría, E. y Fernández, T. (2008). *Curso de Derecho Administrativo*. Bogotá, Colombia: Editorial TEMIS S.A.

Estos tratadistas españoles, mediante su obra de Derecho Administrativo, desarrollan sendos estudios doctrinarios y legales sobre la materia, y aportan criterios muy importantes para el desarrollo de la asignatura, especialmente para reforzar conocimientos en las unidades 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11. Es otra de las obras aptas para consulta y profundización de contenidos, así como para realizar estudios de derecho comparado.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. (2001). *Estantería de Libros Derecho Administrativo*. Recuperado de <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/estlib/resulib.htm?m=F>

Es una biblioteca virtual de libros jurídicos, con una infinidad de materias en Derecho, entre las que se encuentra una sección destinada exclusivamente a Derecho Administrativo. Útil para consultas de todas las unidades de la asignatura por su amplia lista de obras digitales en la materia.

Jhayya, A. (2008). *Diccionario Derecho Administrativo*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

A través de este diccionario especializado en la materia, cuyo manejo es fácil para el lector, se encuentran los principales términos jurídicos utilizados en el estudio del Derecho Administrativo. Recomendable para quienes inician sus estudios en esta rama de estudio. En nuestro caso sirve de apoyo para reforzar las definiciones expuestas en todas las 12 unidades de la asignatura.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Pérez, E. (2011). *Manual de Derecho Administrativo*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

El Dr. Efraín Pérez es un tratadista ecuatoriano quien, a través de su obra, desarrolla el estudio de las principales instituciones que rigen en el Derecho Administrativo en el Ecuador, a la luz de las disposiciones legales de la nueva Constitución de la República. Texto apto para consultas y profundización de contenidos, especialmente en las unidades 1, 3, 5, 6 y 11 de nuestra asignatura.

Rivas, L. y López, N. (2009). *Interrogantes y Respuestas sobre la nueva Ley de Contratación Pública*. Quito, Ecuador: NINA Comunicaciones.

El presente texto es una herramienta muy útil en el aprendizaje de la contratación pública, ya que por sus contenidos actualizados se convierte en uno de los pocos estudios efectuados a la nueva normativa jurídica de contratación pública que rige a nuestro país. Es de mucha utilidad en la asignatura, especialmente en la unidad 10.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)



## 5. Orientaciones generales para el estudio

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

Estimado estudiante:

Antes de iniciar con el desarrollo de la asignatura es necesario que tenga en consideración las siguientes orientaciones generales para el estudio:

- Usted dispone del texto-guía denominado “Derecho Administrativo”, el cual es un material de aprendizaje que cuenta, por una parte, con una serie de contenidos académicos; y, por otro, con las orientaciones académicas para desarrollar de mejor manera esta asignatura.
- La asignatura cuenta con un plan docente que detalla la planificación de la misma a lo largo del período académico; así como las semanas donde tendrán lugar las diferentes actividades síncronas (chat académico, videocolaboración), asíncronas (foros, wikis, cuestionarios en línea), entrega de tareas y evaluaciones presenciales. Este plan docente se encuentra en el aula del EVA de la asignatura, por lo que su revisión es obligatoria.
- Organice su tiempo de estudio, de tal forma que pueda avanzar progresivamente con el aprendizaje la asignatura, siguiendo semana a semana lo establecido en el plan docente.
- Ubique en su hogar un lugar tranquilo, con las comodidades necesarias para realizar sus estudios diarios. Recuerde que dicho lugar sea bien iluminado, con la suficiente ventilación y alejado del ruido o de algún otro distractor que impida su concentración.
- Aplique estrategias de aprendizaje tales como: elaborar resúmenes, esquemas, cuadros sinópticos, subrayado, etc., que le permitan extraer las ideas principales de los contenidos estudiados con la finalidad de sintetizar y asimilar la temática abordada.

- Desarrolle las autoevaluaciones que se incluyen al final de cada una de las unidades de la asignatura. Las respuestas a estas autoevaluaciones, así como su debida retroalimentación se encuentran al final del presente texto-guía en la parte denominada solucionario. Las autoevaluaciones no poseen calificación, pero refuerzan los conocimientos que usted va adquiriendo. Compruebe sus autoevaluaciones luego de haberlas contestado, esto le permitirá ir conociendo sus aciertos y errores en el estudio del componente.
- Recuerde que las actividades síncronas y asíncronas son obligatorias y puntuadas, por lo que es necesario que las agende dentro de sus diferentes actividades académicas para no olvidarlas.
- De igual manera resuelva la tarea del primer y segundo bimestre; estas le servirán como estrategia de aprendizaje y preparación para las evaluaciones presenciales. Recuerde que la tarea tiene el carácter obligatorio y no es recuperable.
- Si posee dudas en cuanto a los contenidos del componente, cuenta con una serie de herramientas de comunicación tales como: el Entorno Virtual de Aprendizaje (EVA), chat de tutoría y consultas, asesorías telefónicas y consultas por mensajería; recursos que están a su entera disposición y que permitirán el contacto permanente y la interacción con el docente de la asignatura.

Espero que con estas breves orientaciones usted avance significativamente con sus estudios de Derecho Administrativo.

¡Ánimo! Usted puede alcanzar sus metas, esta es una de ellas.

**¡Éxitos en sus estudios!**

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)





## 6. Proceso de enseñanza-aprendizaje para el logro de competencias

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

### PRIMER BIMESTRE

#### UNIDAD 1. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*Es momento de abordar el estudio de la asignatura con una temática muy importante y necesaria para poder comprender el contexto o campo de aplicación del Derecho Administrativo dentro de nuestro sistema jurídico.*

*A continuación, se abordan los contenidos relacionados con el Estado, el gobierno y la administración pública; términos que son utilizados como sinónimos por el común de las personas; pero que, en realidad, abarcan significados muy distintos y que usted como estudiante de Derecho debe comprenderlos para dominarlos con facilidad en el ejercicio de su futura profesión.*

*Sin más demora, avance con la lectura de esta unidad.*

#### 1.1. Estado

La figura del Estado se encuentra presente en nuestras vidas y en las diferentes actividades cotidianas que realizamos, ya que no se puede obviar la relación Estado – ciudadano, que en estas últimas décadas ha cobrado suma importancia; más aún, si se tiene presente que nuestro país, hoy en día, es considerado como un Estado constitucional de derechos y justicia.

De igual manera, el Estado necesita del Derecho Administrativo para poner en movimiento toda su compleja estructura, denominada administración pública, y poder operar con el fin de lograr las metas estatales propuestas por el gobierno de turno para beneficio de la sociedad.

Por tales motivos, es necesario realizar, en primer lugar, una aproximación teórica sobre su significado y desde diferentes puntos de vista.

Flores y Moreno (2004), al referirse al Estado menciona que:

El Estado es la sociedad política y jurídicamente constituida dentro de un espacio físico y para fines comunes [...]. Es la totalidad de la comunidad política, es decir el conjunto de personas -gobernantes y gobernados- y las instituciones que integran la sociedad jurídicamente organizada dentro de un espacio físico. (p. 51)

Siguiendo esta línea, el Diccionario de Derecho Constitucional de la Corporación de Estudios y Publicaciones (2009) señala sobre el Estado:

Es así una organización político – jurídica con poder soberano, que se asienta sobre un territorio delimitado. Abarca a la sociedad y a las instituciones autorizadas para formular la política pública. Persigue la consecución de fines comunes a todos sus miembros y se sustenta en un marco legal establecido para regular el accionar de instituciones y personas. (p. 132)

Por otra parte, Jaramillo (2013) expone: “Al Estado se lo ha definido como la nación jurídicamente organizada o como una persona jurídica integrada por un territorio, una población, un gobierno y un fin: el bien común” (p. 63).

Mientras que Cosculluela (2015), nos presenta un concepto estructural, en donde expone que el Estado: “[...] puede, pues, seguir definiéndose como la institución que concentra el Poder soberano de una Comunidad política asentada sobre un territorio” (p. 24).

De las definiciones transcritas anteriormente, si bien nos brindan una aproximación a una definición contemporánea de Estado, estas nos aportan sus tradicionales y clásicos elementos constitutivos que son:

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

- **Población:** Se constituye por el conjunto o agrupación de personas, organizadas dentro de un determinado espacio geográfico, con ciertos intereses comunes.
- **Territorio:** “Es el espacio geográfico dentro del cual el Estado desarrolla sus actividades y se encuentra organizado política, jurídica y administrativamente. Comprende el suelo, subsuelo, espacio aéreo y mar territorial” (Corporación de Estudios y Publicaciones, 2009, p. 291).
- **Gobierno:** “Es el conjunto de órganos e instituciones del Estado, a través de los cuales se ejerce el poder estatal dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico” (Corporación de Estudios y Publicaciones, 2009, p. 159).
- **Bien común:** Así como el Derecho busca el bien común, de igual forma lo hace el Estado, a fin de satisfacer las necesidades y requerimientos de la sociedad, convirtiéndose en uno de los ideales que aspira la sociedad. El bien común busca la justicia, la equidad y solidaridad; es lo que ahora se denomina el buen vivir.

Otros autores, en cambio, agregan a la **soberanía** como parte de los elementos constitutivos, la cual puede ser definida como un poder moral o virtud que posee el Estado para obrar por su propia voluntad enmarcada dentro de los límites señalados por el Derecho.

**Recapitulando, recuerde que:**

**Las definiciones tradicionales de Estado giran en torno a sus elementos constitutivos que son: población, territorio, gobierno, bien común (fin) y soberanía.**

*Una vez comprendidas estas definiciones, es momento de abordar las más recientes que aportan nuevos elementos, acordes con los actuales momentos que vive nuestro país, así que continúe. ¡Éxitos!*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Para Castillo (2014):

La definición constitucional de Estado aúna, en su seno, una triple concepción del mismo cimentado en un trípode fundamental en la sociedad de nuestros días, a saber: en primer lugar, el principio de sometimiento del poder público al Derecho; en segundo, la articulación democráticamente de la sociedad; y, por último, la perspectiva social en la construcción del Estado. (p. 20)

Por otro lado, Pérez (2014) manifiesta que:

Actualmente el Estado es la estructura de un poder originario, que se ejerce en sus órganos conforme al derecho, sobre los habitantes de un territorio determinado. Sus finalidades son, con variados énfasis en los diferentes países, el desarrollo humano sustentable y la aplicación de la justicia económica y social, pero de hecho sus fuerzas se han visto copadas con el combate de las crisis. (p. 14)

En otra de sus obras, el mencionado autor señala que el Estado: “[...] consiste en la organización interna de la potestad pública, que se manifiesta hacia el exterior del territorio estatal como *soberanía* estatal”. (Pérez, 2011, p. 4)

De estas definiciones, se derivan nuevos elementos característicos del Estado que son:

- **Sometimiento del poder público (administración pública) al Derecho:**  
Las actuaciones de quienes se encuentran en ejercicio de la potestad administrativa no pueden ser arbitrarias ni abusivas, por el contrario, se encuentran subordinadas a lo dispuesto por la Constitución y las leyes ecuatorianas; configurándose, de esta manera, el principio de legalidad, una de las reglas de oro del Derecho Administrativo y de la administración pública en general. Este principio, somete a todo el poder público al cumplimiento estricto del marco constitucional y legal vigente en nuestro país.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

- **Poder originario o poder constituyente originario:** Es el que origina el ordenamiento político, el cual se materializa en la creación o expedición de la Constitución. Este poder originario se encuentra a cargo de la Asamblea Constituyente, quien es la encargada de redactar la Constitución. Aquí se debe tener presente que, en la parte orgánica de la Constitución, se estructura la figura del Estado a través de la clásica división de poderes.

Así mismo, este poder originario o de mando tiene varias directrices o manifestaciones, la primera de ellas, fuera del territorio estatal que se denomina soberanía, la cual ya fue definida en líneas anteriores; y la segunda, al interior del Estado bajo el nombre de potestad pública o estatal, la cual se refiere al ejercicio de una serie de competencias reconocidas por la Ley y otorgadas a las diferentes funciones del Estado.

La potestad pública se ha desarrollado tradicionalmente en cuatro ámbitos de acción que son: legislación, gobierno, administración y justicia, los cuales serán tratados más adelante, dentro de esta unidad.

Ahora, si se aplica estos cuatro ámbitos de acción a nuestra realidad nacional encontraremos que la actual Constitución establece cinco funciones del Estado, que en concreto son: Función Ejecutiva (gobierno y administración), Función Legislativa (legislación), Función Judicial (justicia), Función de Transparencia y Control Social, y Función Electoral. Estas dos últimas funciones se agregan a las ya conocidas con potestades exclusivas para su accionar. Con esto, queda a la vez estructurada la **organización** del Estado. De todas estas funciones, con la que estamos familiarizados es la Ejecutiva debido a que tiene a su cargo el gobierno y la administración del Estado.

También es necesario precisar que el ejercicio de la potestad o función administrativa de todos los organismos que conforman el sector público se encuentra regulado por el Código Orgánico Administrativo.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

- **Articulación democrática de la sociedad:** Consiste en la participación clave de la sociedad en la construcción del Estado, a través de una serie de actos que le son consultados, a fin de que sea ella quien decida el rumbo que tomará el Estado a futuro. Por otra parte, también se puede manifestar que es la participación activa de la sociedad en la toma de decisiones trascendentales dentro de la vida política de un país.
- **La perspectiva social:** La cual se vincula con el desarrollo humano sustentable y la justicia económica y social señalada por el Dr. Efraín Pérez, y que tiene que ver con la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad, su calidad de vida y la adecuada redistribución de la riqueza entre sus miembros. En esta parte se puede hacer referencia a la función social que tiene el Estado para con sus habitantes, a través de sus conocidos actos de gestión en beneficio de bien común.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

**Recapitulando, tenga presente que:**

**Las definiciones actuales de Estado** añaden **nuevos elementos constitutivos** como: **sometimiento del poder público al Derecho; poder originario; articulación democrática de la sociedad; y, la perspectiva social.**

*Culminada esta aproximación teórica y para mejor comprensión de este apartado, le recomendamos realizar la siguiente:*

### Actividad recomendada

Redacte una definición personal de Estado, utilizando sus elementos constitutivos. También puede complementar su definición con información adicional de algún otro libro o de internet.

*Realizada esta actividad, escriba su definición en las líneas que siguen a continuación.*

---



---



---



---

*¡Excelente trabajo!*

*Comprendida esta definición, es momento de continuar profundizando la figura del Estado en los apartados que siguen a continuación.*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

## 1.2. Evolución del Estado

*En este apartado se realiza un rápido recorrido histórico por la evolución del Estado y sus clases, con la finalidad de ubicarle en el contexto actual del mismo. Siga adelante.*

La figura del Estado apareció cuando la humanidad dio el salto de la comunidad primitiva al esclavismo, donde aparecen los primeros reyes y las grandes civilizaciones inician la expansión de sus territorios mediante la conquista o la guerra. Así mismo, y para regular las relaciones existentes entre los habitantes de estos reinos, surgió el Derecho como un medio para imponer el orden dentro de la sociedad y resolver sus problemas.

De igual forma fueron surgiendo diferentes tipos de Estado en este devenir histórico, de los cuales se destacan el Estado Absolutista, el Estado de Derecho y el Estado Social de Derecho.

El **Estado Absolutista** se caracteriza porque todo el poder se concentra en una sola persona llamada monarca o rey; el cual, por lo regular, abusaba de su título sin ningún tipo de restricción o control.

En el Estado absolutista, la monarquía era única, vitalicia, hereditaria y teocrática, legitimada por la voluntad de Dios. La monarquía se atribuía que la “voz del rey es la voz de Dios”, que “la voluntad del rey es la voluntad suprema”, que “los deseos del rey tienen fuerza de ley”, y que el “rey es el legislador absoluto atado a la ley”. (Jaramillo, 2013, pp. 266-267)

Los constantes abusos del monarca al pueblo, la concentración del poder en una sola persona y el predominio de la aristocracia marcaron el final este tipo de Estado, el cual predominó en Europa durante los siglos XVI, XVII y XVIII, dando paso a lo que posteriormente sería el Estado de Derecho.

La revolución francesa es un hecho relevante en la historia de la humanidad, porque marca el inicio del **Estado de Derecho** y el surgimiento del **Derecho Administrativo**.

El modelo histórico que alumbran las revoluciones liberales -la americana, primero, y la francesa después- es el del Estado de Derecho, [...] Dicho modelo se caracteriza por los siguientes principios: a) la soberanía popular; b) la división de poderes; c) el principio de legalidad, y d) el reconocimiento de los derechos fundamentales del ciudadano. (Cosculluela, 2015, p. 24)

Principios que, por su importancia, se desarrollan a continuación.

- **Soberanía popular:** Bajo este tipo de Estado, la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, quien es el primer mandante. En este sentido el artículo 2 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) recoge también este principio cuando señala que: “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”.

La soberanía popular entraña en la clásica división griega de los sistemas políticos una democracia, literalmente poder del pueblo, y se opone a los sistemas de autocracia, aristocracia y teocracia, con las ricas variantes que

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



tales sistemas han producido a lo largo de la historia. Pero la democracia que el Estado de Derecho impone tiene un contenido más rico que incluye los conceptos de libertad, igualdad, fraternidad o solidaridad y pluralismo político. Los tres primeros conceptos formaron ya parte emblemática de los principios revolucionarios franceses de finales del XVIII y se mantienen incólumes, mientras que el último se forjó más adelante, pero los acontecimientos históricos del siglo XX han demostrado su absoluta necesidad para garantizar la democracia. (Cosculluela, 2015, pp. 24-25)

- **División de poderes:** A fin de dar por terminado el absolutismo y evitar que el poder se concentre nuevamente en una sola persona, Montesquieu planteó la división de poderes, en tres funciones básicas: Función Ejecutiva, Función Legislativa y Judicial; con la finalidad de “[...] mantener un cierto equilibrio, fruto de un sistema articulado de contrapesos, entre las distintas esferas del poder que se influyen mutuamente” (Castillo, 2014, p. 19).

La teoría de la división de poderes cobró, en aquellos tiempos tanta trascendencia, que fue incorporada en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) en su artículo 16, al disponer que: “Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes determinada, carece de Constitución” (Martín, 2016).

Tal es la importancia de esta disposición que perdura hasta la actualidad y en la mayoría de Estados alrededor del planeta, permitiendo una verdadera democracia política.

- **Principio de legalidad:** Sobre este tema ya nos referimos anteriormente, y en este sentido, nos ratificamos al señalar que bajo este principio la administración pública se encuentra subordinada a lo dispuesto en la Constitución y al marco legal vigente en un Estado; lográndose con ello el imperio de la Ley con el fin de evitar arbitrariedades por parte de quienes ostentan el poder. De igual manera, este principio permite que un Estado adquiera la categoría de Estado de Derecho.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

- **Reconocimiento de los derechos fundamentales:** Otro de los logros de la revolución francesa es el reconocimiento de las personas como ciudadanos y, en calidad de tales, otorgarles una serie de derechos individuales (o subjetivos) y sociales inherentes a su naturaleza humana. Estos derechos son conocidos con el nombre de “derechos fundamentales” y, hoy en día, son reconocidos por casi todas las constituciones a nivel mundial; las cuales los han incorporado como parte de sus textos, logrando de esta manera su universalización y, por ende, su tutela por parte del Estado.

De ahí que, con independencia del grado de protección que el Derecho otorga a los distintos tipos de derechos públicos subjetivos, la idea esencial es que el ciudadano los tiene reconocidos y garantizados; que la acción pública no puede desconocerlos o violarlo; y que para su defensa el ciudadano puede acudir a los Tribunales que, en su caso, dictarán una sentencia condenatoria para la Administración y obligarán a respetar o restablecer el derecho violado o a indemnizar convenientemente a su titular. (Cosculluela, 2015, p. 26)

Posteriormente, en el siglo XIX surgió el **Estado Social de Derecho**, el cual se apoya en la: “[...] filosofía “humanista”, en la axiología de la “personalidad” y en los sólidos cimientos de la “dignidad”, la “libertad”, la “igualdad” y la “solidaridad” del ser en dimensión social y democrática y no en el “individuo” considerado aisladamente en abstracto” (Jaramillo, 2013, p. 65).

En este sentido, el Estado Social de Derecho desarrolla ampliamente los conceptos de solidaridad (dimensión social) y pluralismo político (democracia). Por lo que, el Estado se encuentra en la obligación de garantizar y tutelar el cumplimiento una serie de derechos que corresponden a la sociedad o a sus colectivos como tal, reemplazándose, de esta manera, el interés personal por el interés social, a favor de toda la comunidad.

El pluralismo jurídico, también ha jugado un papel muy importante para el desarrollo de este tipo de Estado, por cuanto permite una mayor participación

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

democrática de la ciudadanía dentro de la vida política del mismo, a través de los partidos políticos.

A decir de Jaramillo (2013):

[...] el Estado social de derecho tiene origen, sentido, alcance y fin social. Su soberanía reside en el “espíritu del pueblo”, en el “alma colectiva”, “en la conciencia jurídica popular” quien en el ejercicio del sufragio en forma libre y democrática confiere mandato y poder a la autoridad pública para que respete y haga respetar la Constitución y las leyes de la república y administre con capacidad y responsabilidad al país. (p. 66)

En este punto, hay estudiosos del Derecho Administrativo, como Cosculluela (2015) quien señala que:

[...] los principios esenciales del Estado de derecho son los mismos que los del Estado social y democrático de Derecho. [...] La doctrina alemana ha consagrado el que denomina principio democrático para reflejar esa conexión última de todo poder con el pueblo, que es el titular de la soberanía, lo que ya había sido resaltado por la doctrina política clásica como esencia de los regímenes democráticos [...] Por otra parte, el principio democrático juega un importante papel en el plano de la participación ciudadana, que supone también una directa conexión de los Poderes Públicos, en este caso de la Administración Pública, con los ciudadanos. [...] el modelo de Estado de Derecho admite -exige incluso, en la actualidad- el reconocimiento de los llamados derechos sociales. Y éste es el único objetivo del término «social»: advertir que también se reconocen derechos de este carácter. [...] Con todo consideramos que el Estado Social de Derecho no es un nuevo modelo histórico, para hacerlo debería basarse en principios distintos al Estado de Derecho, ya que un nuevo modelo «entierra» al anterior; pero sí es una progresión evolutiva del propio Estado de Derecho, que impone la superación de la diferenciación absoluta entre Estado y Sociedad, para permitir una más decidida acción conformadora de

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

aquél sobre ésta, y una clara interpenetración entre ambos conceptos. (pp. 27-29)

En igual forma Castillo (2014):

[...] la concepción de Estado de Derecho va a dotarse de un contenido material que viene precisamente modelado por la consideración social del Estado. No basta, en este sentido, que el Estado respete y acate la ley. Es preciso que, además, preste determinadas tareas sociales que coadyuven al individuo para mantener su existencia vital. [...] la conjunción del Estado social junto al Estado de Derecho no debe comportar una incompatibilidad entre ambos conceptos, sino que, más bien nos encontramos con la cara y cruz de una misma realidad. En este sentido, el Estado de Derecho completa su caracterización con un componente material que viene representado por el Estado social. [...] Por último, el principio de un Estado democrático se vincula necesariamente a la idea de soberanía nacional y se contrapone al Estado autocrático. En este sentido, el principio democrático se manifiesta en una distribución del poder estatal, conforme a un orden establecido de competencias, cuyo sentido y justificación última se encuentran en el pueblo. [...] Este principio democrático adquirirá su expresión última en el pluralismo político que se manifiesta a través de los partidos políticos [...]. (p.21)

Criterios con los que personalmente concordamos, ya que el Estado social y democrático de Derecho, en realidad puede ser considerado, como una prolongación o evolución del Estado de Derecho.

La Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, reconoció a nuestro país como un Estado Social de Derecho hasta octubre de 2008, cuando entró en vigencia la Constitución de Montecristi que trajo consigo una nueva figura de Estado: el constitucional de derechos; el cual, por su importancia y actualidad, será motivo de análisis en el siguiente apartado.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

### 1.3. El Estado Constitucional de Derechos

*Ahora es momento de prestar atención a este apartado, por cuanto le permitirá comprender la figura del Estado Constitucional de Derechos en su esencia; contando, además, con criterios provenientes de varios autores nacionales; con el ánimo de que usted tenga un amplio conocimiento del tema.*

*¡Continúe adelante!*

El estado social de derecho da paso al **Estado Constitucional de Derechos**, al cual nuestro país se incorporó en el año 2008 cuando se expidió la Constitución de Montecristi, la cual se basa en la corriente del neo constitucionalismo, en donde priman los derechos de la persona (que es el eje sobre el cual giran todos los derechos) y el Estado es un garantista de los mismos.

Nuestro país, al estar en un Estado Constitucional de Derechos, se convierte en un estado garantista, donde priman los derechos establecidos en la Constitución por encima de cualquier otra norma; frente a lo cual, las autoridades deberán respetarlos y aplicarlos directa e inmediatamente, pero a la vez también establece un sistema de garantías que permite la tutela de los mismos ante cualquier posible amenaza que se suscite.

Por tanto, nuestra Constitución contiene una serie de derechos, así como también las debidas garantías, que vienen dadas bajo la figura de acciones; siendo importante el distinguirlos para evitar confusiones.

La actual Constitución contiene una serie de **derechos** a lo largo de sus 444 artículos en diferentes ramas del saber jurídico tales como: derechos del buen vivir, derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, derechos de participación, derechos de libertad, etc.

Así mismo, para garantizar y proteger estos derechos, frente a cualquier vulneración, nuestra Constitución del 2008 en sus artículos 88, 89, 91, 92, 93 y

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

94, prevé una serie de **garantías denominadas “jurisdiccionales”** que son: acción de protección, acción de habeas corpus, acción de acceso a la información pública, acción de habeas data, acción por incumplimiento y acción extraordinaria de protección, respectivamente.

Doctrinariamente, a los derechos y garantías constitucionales se los puede definir de la siguiente manera:

**Derechos constitucionales:** Estos derechos derivan de la esencia misma del ser humano y de su dignidad, son anteriores al Estado y materializados a través de una serie de normas con lo cual se establece su reconocimiento como derechos constitucionales. En nuestro país hablar de derechos constitucionales es referirse también a los derechos fundamentales dado que así lo señala nuestra Constitución en su artículo 11 numeral 6. Estos derechos al ser preexistentes a la ley no pueden ser restringidos, ni desfigurados, bajo ninguna forma, por el legislador.

**Garantías constitucionales:** Pueden considerarse como “[...] los mecanismos que la ley pone a disposición de la persona para que pueda defender sus derechos, reclamar y evitar la violación cuando corren peligro de ser conculcados o indebidamente restringidos, y, por último, obtener la reparación cuando son violados” (Trujillo, 1994, p. 100). Son aquellos instrumentos que determina la Constitución para asegurar el pleno ejercicio de los derechos establecidos en sus normas y para proteger al individuo cuando éstos son afectados o vulnerados por cualquier autoridad o persona, lo cual trae aparejado consigo el respectivo resarcimiento por los daños causados.

*Es así como en nuestro país se configura el Estado Constitucional de Derechos y Garantías, y para complementar sus conocimientos, revise algunas críticas realizadas por nuestros estudiosos del Derecho ecuatoriano.*

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

Benalcázar (2014), al referirse al tema en mención señala:

[...] en nuestro criterio, el llamado “Estado constitucional de derechos y justicia” no deja de adoptar los principios fundamentales del Estado de derecho que constan en varias de las constituciones ecuatorianas -muy particularmente en la de 1998-, pero expresa de modo muy especial, por una parte, la calidad de norma jurídica que tienen los principios y valores declarados en la Constitución, y por otra, la dignidad humana como elemento que limita y dirige la actuación de la autoridad pública.

[...]Hoy, la noción de Estado constitucional -además de significar un postulado general de proscripción de la arbitrariedad en el ejercicio de la autoridad y del poder público, propio de un Estado de Derecho- también expresa que la Constitución es una norma jurídica, y como tal, es obligatoria para los jueces, que en su labor de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado tienen el deber ineludible de acatar aplicar los preceptos constitucionales. Pero, además, no se trata de cualquier norma jurídica, sino de una que tiene los atributos de suprema y condicionante de la validez de las demás disposiciones del ordenamiento jurídico. Estos caracteres, además de lo que se dispone en los artículos de la Constitución ecuatoriana que se refieren a la supremacía (arts. 424 a 428), también son fundamento de todo el sistema de control constitucional y de garantías que incluye el texto supremo.

En lo que se refiere a la dignidad humana como elemento que limita y dirige la actuación de la autoridad pública, la expresión “Estado de derechos y justicia” invoca decisivamente los bienes y valores propios de la naturaleza de la persona y que deben representarse como ley esencial del Estado. Además de ello, la expresión constitucional en comento no se limita a la sola enunciación de derechos, sino que evoca los principios que deben guiar la conducta de la autoridad pública, precisamente, porque la justicia es una virtud; hábito de la voluntad que mueve a adecuar el comportamiento propio a los títulos del otro, a lo que le corresponde o se le debe a este, en suma, a su derecho [...]. (pp. 236-237)

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

En cambio, Echeverría (2009) señala que:

Es aquí donde acontece seguramente la transformación constitucional más sustantiva, y tiene que ver con la misma caracterización del Estado, una transformación que se expresa en el cambio de concepto de “Estado de derecho”, al de “Estado constitucional de derechos”; esta transformación privilegia la figura del Estado como responsable de la realización de los derechos, y al hacerlo, modifica el sentido que la Constitución tiene frente al proceso político; ésta abandona su función de estructura de protección de la sociedad frente al poder político, y pasa a convertirse en instrumento del poder político, para la realización de los derechos.

[...] El Estado constitucional de derechos, como hemos podido observar, aparece como una radical innovación en materia constitucional; sin embargo, todo el entramado institucional que lo podría viabilizar se ve seriamente comprometido tanto desde las definiciones que la Constitución realiza en la parte dogmática como en su parte orgánica. La Constitución se vuelve extremadamente normativa y reglamentaria, pero este contenido no es suficiente para implementar el mandato constitucional. La Constitución se vuelve un programa político, por tanto, releva la posibilidad de construir política por parte de los actores sociales y políticos; estos están obligados a aplicar sus prescripciones; cualquier lógica procesal y consensual aparece como irrelevante; la política se reduce a la aplicación de sus prescripciones, y su no acatamiento es condición de revocatoria plebiscitaria.

[...] Una constitución altamente garantista, como la diseñada en Montecristi, podría tener efectivas condiciones de realización si el modelo político no concentrara la politicidad en el Ejecutivo y en las instancias de control político y constitucional; si apuntara realmente a fortalecer la representación otorgándole a ésta mayores responsabilidades, y garantizara condiciones de efectiva autonomía y balance entre los poderes del Estado; en otros términos, si creara las condiciones para una mayor confianza de la sociedad en sus procesos de autogobierno, si repolitizara efectivamente a la representación política una demanda constitucional que la Constitución

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas



de Montecristi no garantiza y que queda como tarea pendiente para el desarrollo constitucional futuro del país. (pp. 14-20)

En suma, se puede destacar que el artículo 1 de nuestra Constitución declara al Ecuador como un Estado Constitucional de Derechos, pero dicha norma es el ideal al que se ha propuesto llegar nuestra sociedad en los actuales momentos; en donde, el individuo se convierta en el portador de una serie de derechos y que para el goce y disfrute de los mismos, tenga la tutela de las diferentes funciones del Estado.

El ideal de nuestra sociedad es alcanzar un Estado que mejore la calidad de vida de los ciudadanos, en donde no prime el interés personal de sus autoridades, sino que, por el contrario, que la Administración Pública se encuentre al servicio de la sociedad, y no sea el medio de enriquecimiento de unos pocos. En este sentido, referirse a mejorar la calidad de vida, es hablar de la dignidad humana como punto culmen que debe alcanzar el Estado para con sus ciudadanos.

Si bien la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi, superó el modelo del Estado social de derecho al implantar el constitucional de derechos; el cumplimiento y ejecución de éstos en la realidad, le corresponden al individuo y a la sociedad, ya que la Constitución del 2008, tiene como centro al ser humano sobre el capital.

*Una vez explicados los contenidos de los apartados 1.2 y 1.3 realice el siguiente ejercicio.*

### Actividad recomendada

Elabore un cuadro comparativo entre el Estado absolutista, Estado de Derecho, Estado social de derecho y Estado constitucional de derechos en el que consten sus elementos característicos. Puede complementar su cuadro con información adicional que encuentre en la Internet o en alguna otra fuente bibliográfica.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

*Una vez realizada esta actividad pudo darse cuenta de una serie de coincidencias entre las diferentes formas de Estado; pero siendo más significativas sus diferencias, porque permitieron ir de una forma a otra en la evolución del Estado.*

*¡Buen trabajo! Siga adelante.*

## 1.4. El poder del Estado

*Otro de los temas es el poder del Estado, el cual merece nuestra atención en el siguiente apartado.*

Oyarte (2014), en su obra Derecho Constitucional Ecuatoriano y Comparado, al hablar sobre la finalidad del Estado se refiere a profundidad sobre el poder del Estado, del cual señala:

El Estado tiene poder, un poder que debe ser ejercido para cumplir la finalidad para la cual fue creada. Éste, cualquier sociedad, no se justifica por sí mismo sino en pro del cumplimiento de su finalidad.

Sea por la teoría de HOBBS (homo homini lupus) o las contractualistas de ROUSSEAU y LOCKE, la finalidad última del Estado es servir a la persona humana y promover el bien común. El hombre, en definitiva, sede parte de sus derechos para que, a través de la acción estatal, éstos puedan ser ejercidos efectivamente. El Estado, por tanto, sirve a la persona humana respetando, protegiendo y promoviendo los derechos fundamentales, lo cual, por añadidura, propende al bien común.

[...] El poder del Estado se establece para proteger a la persona humana y los derechos fundamentales y, por otra parte, el Derecho limita dicho poder estatal para que éste respete aquellos derechos. Dicho de otra forma, el Estado persigue sus fines en las formas y términos del Derecho.

La principal técnica para limitar el poder del Estado, y así proteger los derechos fundamentales, es la separación de poderes: un ejecutivo que

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

gobierno y administre, un legislativo que legisle y fiscalice, el judicial que administre justicia, y poder difuso que es el de control, que tiene un carácter interorgánico e intraorgánico, así el poder controla al poder. (pp. 62-63)

Reflexionando el contenido de lo señalado anteriormente, se llega a las siguientes puntualizaciones:

- El poder del Estado es uno solo, no tiene divisiones. Lo que existe es una distribución de funciones para que el poder no se concentre en una sola persona. De ahí que, en nuestro país existan las funciones ejecutiva o administrativa, legislativa, judicial, electoral y de transparencia y control social.
- El poder del Estado es una potestad constitucional, bajo la cual las diferentes autoridades ejercen autoridad, mando, orden y disciplina; según las competencias que la Constitución y la ley establecen. De esta forma se limita el uso del poder a fin de evitar abusos y arbitrariedades por parte de las autoridades.
- El poder del Estado permite que las autoridades puedan tomar decisiones en una serie de campos de acción; decisiones que deben estar enmarcadas y apegadas a Derecho.
- Finalmente, el Derecho es el freno del poder, ya que con su aplicación no existe un Estado arbitrario y abusivo.

*Explicado este apartado, es momento de ahondar en el estudio de las funciones del Estado, en los apartados que se desarrollan a continuación.*

***Tenga presente que:***

***La división de poderes en el Estado ecuatoriano se evidencia en cinco funciones que son: Ejecutiva o administrativa, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.***

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

## 1.5. Función Ejecutiva o Administrativa

Para Borja (s/f) la Función Ejecutiva o Administrativa:

[...] desarrolla toda la actividad “concreta” y “visible” del gobierno, en el sentido de que asume no sólo la conducción administrativa del Estado sino la solución de los problemas reales de la sociedad, para lo cual, actuando con subordinación al ordenamiento jurídico expedido por el parlamento, imparte órdenes e impone su cumplimiento con el respaldo de la fuerza pública, cuyo manejo le compete. Para cumplir con sus obligaciones, la Función Ejecutiva puede dictar normas jurídicas secundarias -decretos y reglamentos- en ejercicio de la “facultad reglamentaria de que está investida.

La Función Ejecutiva en nuestro país se encuentra conformada por el Presidente de la República; el Vicepresidente; los ministros de Estado; las entidades adscritas y dependientes; y, por aquellas entidades públicas cuyos órganos de dirección estén conformados, en la mitad o más, por delegados o representantes que integran la administración pública central. A nivel provincial cuenta con un representante directo que es el gobernador.

Así mismo cuenta con el Gabinete de Estado que es un órgano de tipo político cuya misión principal es asesorar al Presidente de la República en temas de política gubernamental. Está conformado por el Vicepresidente, ministros y secretarios de Estado, pudiéndose ampliar con otras autoridades de la Función Ejecutiva cuando así lo requiera el Presidente, con lo cual se conformaría el llamado gabinete ampliado.

## 1.6. Función Legislativa

Sobre la Función Legislativa, Rodrigo Borja (s/f), muy acertadamente expone que:

La Función Legislativa formula y establece las normas generales y obligatorias de la convivencia social. Éstas son, para los gobernados, el límite de su autonomía personal, puesto que ellos pueden hacer todo lo que

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

no les sea vedado por las leyes, y, para los gobernantes, la sustancia de su poder, dado que no les está permitido hacer nada para lo que no estén previamente autorizados por un precepto jurídico.

La Corporación de Estudios y Publicaciones (2009) realiza la siguiente conceptualización de lo que representa la Función Legislativa:

Por principio ha sido siempre el poder más representativo del Estado, sus actividades se concentran en la formulación, aprobación y reforma de leyes, y en la fiscalización de las actividades de la Función Ejecutiva. Es ejercida esta función por miembros elegidos por votación popular, y en la cual se forman comisiones, dedicadas a la atención y resolución de asuntos específicos que son de interés nacional. (p. 150)

Su máximo organismo es la Asamblea Nacional conformada por una serie de asambleístas, tanto nacionales como provinciales; y de donde, se elige un presidente y dos vicepresidentes de entre sus miembros.

Para cumplir con sus funciones legislativas y de fiscalización, se reúnen en una serie de comisiones especializadas permanentes, aunque también se pueden conformar comisiones especializadas ocasionales, que por mandato de los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009) son:

- De Justicia y Estructura del Estado.
- De los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social.
- Del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control.
- Del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa.
- De Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral.
- De la Biodiversidad y Recursos Naturales.
- De la Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero.
- De Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial.
- De Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

- Del Derecho a la Salud.
- De Participación Ciudadana y Control Social.
- De los Derechos Colectivos Comunitarios y la Interculturalidad.
- De Fiscalización y Control Político.

Al establecer estas comisiones, el trabajo legislativo se distribuye entre todos sus integrantes y en materias específicas; asumiendo de esta forma, varios puntos de acción legislativa y de fiscalización.

## 1.7. Función Judicial

La Función Judicial, según Borja (s/f):

Cumple con impartir justicia en la sociedad; o sea expresar la voluntad de la ley, como dicen algunos juristas. Esto significa que le compete resolver, dentro del marco de la legislación que le ha sido dado por la Función Legislativa, todas las reclamaciones cuya dirimencia judicial le sea solicitada. La Función Judicial no hace la ley sino que la aplica a los casos particulares. Sus fallos son obligatorios sólo para las partes, aunque en algunos casos sientan “jurisprudencia”, es decir, establecen una forma de interpretar y de aplicar la ley en casos similares. Sin embargo, las sentencias sólo son obligatorias para las partes involucradas en el asunto que se juzga.

Para el desarrollo de sus finalidades la Función Judicial cuenta con una serie de órganos establecidos por la actual Constitución y que son:

- **Órgano administrativo:** El Consejo de la Judicatura.
- **Órganos jurisdiccionales:** Conformado por la Corte Nacional de Justicia, las Cortes Provinciales, tribunales y juzgados.
- **Órganos auxiliares:** Que son las notarías, depositarios judiciales, martilladores y liquidadores de costas.
- **Órganos autónomos:** Conformados por la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

- **Medios alternativos de solución de conflictos:** En donde se puede acudir al arbitraje y mediación.

*Hasta esta parte, el estudio se ha enfocado en la tradicional división de poderes en forma tripartita, pero como usted bien conoce, en nuestro país existen dos nuevas funciones que son la Electoral y la de Transparencia y Control Social, que serán revisadas seguidamente. ¡Continúe adelante y no se desanime!*

## 1.8. Función Electoral

La Función Electoral es aquella:

[...] función del Estado que garantiza el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía; se conforma por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, y se rige por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad. (Corporación de Estudios y Publicaciones, 2009, p. 147)

Esta es una de las nuevas funciones del Estado y como bien se lo manifiesta en el párrafo anterior, es la encargada de velar por los derechos políticos, hoy conocidos con el nombre de derechos de participación. Se encuentra conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral.

## 1.9. Función de Transparencia y Control Social

Es otra de las nuevas funciones del Estado y cuya misión principal es el promover e impulsar el control de las entidades y organismos que conforman el sector público, así como de aquellas personas naturales o jurídicas (públicas o privadas) que presten servicios o actividades de interés público; así como fomentar e incentivar la participación ciudadana en las actuaciones públicas de las autoridades, ya que el pueblo es el primer fiscalizador de las mismas; Por otra parte, tiene la misión de proteger el ejercicio y cumplimiento de los derechos de

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

las personas; y, finalmente, busca prevenir y combatir la corrupción en todas sus formas.

Esta función del Estado se encuentra conformada por:

- El Consejo de Participación Ciudadana y Control.
- La Contraloría General del Estado.
- La Defensoría del Pueblo.
- La Superintendencia de la Información y Comunicación.
- La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.
- La Superintendencia de Bancos del Ecuador.
- La Superintendencia de Control del Poder de Mercado.
- La Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros.

Las entidades antes mencionadas conforman un Comité de Coordinación que es el órgano de coordinación y articulación de esta Función del Estado.

Este Comité de Coordinación cuenta con su presidente, vicepresidente y secretaría técnica; los cuales son elegidos de entre los miembros de las entidades antes señaladas.

*Estas son las nuevas Funciones del Estado ecuatoriano, y en este sentido puede profundizar su estudio con la lectura de los artículos 204 al 224 de la Constitución de la República del Ecuador.*

## 1.10. Gobierno

*En el apartado 1.1, que se refiere a los elementos constitutivos del Estado, se realizó un primer acercamiento a la figura del gobierno; pero en el presente apartado, profundizaremos sobre el mismo y cómo opera en nuestro país.*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



Al respecto, Cosculluela (2015) manifiesta que:

[...] las funciones que incumben al Gobierno se desprende que a este órgano se le reconoce la capacidad de liderazgo político de la acción pública (LOEWENSTEIN) poniendo bajo su inmediata dirección a la Administración Pública, que aparece como el aparato organizativo sustancial del Estado. El Gobierno es quien dirige la maquinaria operativa del Estado en cualquier orden: interior, exterior, civil o militar.

[...]Prescindiendo de la consideración jurídica de la Administración Pública [...] podemos afirmar que su esencia es la de ser un aparato organizativo a las órdenes del Gobierno dispuesto para la satisfacción de los intereses públicos. Intereses públicos que le son definidos por las normas jurídicas y que debe cumplir con absoluta neutralidad u objetividad, con eficacia y con sumisión al Derecho [...]. (p.30)

El autor antes citado, nos brinda un aporte muy importante, ya que, por una parte, define el rol que tiene el gobierno dentro de un Estado; y por otro, su estrecha relación con la Administración Pública.

En este sentido, el gobierno posee el liderazgo político o de mando dentro del Estado, con la finalidad de cumplir una serie de metas u objetivos que se ha propuesto y que se encuentran contenidas en los conocidos “planes de gobierno”, los cuales buscan el desarrollo de la sociedad en diferentes ámbitos o campos que se consideran prioritarios. Estos planes de gobierno, varían dependiendo del tipo de gobierno que se encuentre en el poder y se materializan a través de las políticas públicas.

En nuestro país, el gobierno se encuentra a cargo de la Función Ejecutiva y nuestro plan de gobierno se encuentra contenido el Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021 Toda una Vida, el cual gira en torno a nueve objetivos que buscan el desarrollo de nuestra sociedad ecuatoriana.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

Igualmente, nuestra Constitución (2008) en su artículo 1, inciso primero, destaca que nuestro país se gobierna en forma descentralizada, manifestando con esto que, a más del Gobierno Central, existen paralelamente, otros niveles de gobierno conocidos como “Gobiernos Autónomos Descentralizados”.

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (2002) en su artículo 10.2, literal g), señala como una de las atribuciones de la Función Ejecutiva la rectoría, la cual le permite, en forma exclusiva, al Gobierno Central emitir políticas públicas nacionales o de Estado para el cumplimiento de objetivos y metas que permitan el desarrollo del país.

Por otra parte, el gobierno para cumplir con estos objetivos y metas necesita de la Administración Pública, para materializarlos y, de esta manera, satisfacer los intereses públicos en beneficio de la sociedad. Es por ello que, la Administración Pública se pone a las órdenes del gobierno.

Como se puede apreciar, los términos gobierno y Administración Pública tienen significados completamente diferentes, mientras gobierno hace alusión a las potestades gubernativas del Ejecutivo (gobierno central) y de los gobiernos autónomos descentralizados; en cambio, la administración pública es la continua actividad del Estado, a través de sus órganos e instituciones, para cumplir sus fines a través de su aparataje institucional, el cual se halla sometido al ordenamiento jurídico.

***Recapitulando, recuerde que:***

***El término **Gobierno** hace alusión a la **capacidad de liderazgo político o de mando de la acción pública** y coloca **bajo su dirección a la Administración Pública**.***

***Comprendidos los términos Estado y Gobierno, ahora corresponde, continuar con los temas relativos a la Administración Pública, los cuales se desarrollan en los apartados que siguen a continuación.***

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

## 1.11.Administración: Enfoque pluridisciplinar

*Avanzando con el estudio de la asignatura, nos encontramos con un tema muy importante como lo es la Administración Pública, ya que por este medio se garantizan las potestades gubernativas y la estructura jerárquica del Estado.*

En los actuales momentos no se puede desconocer la vertiente no jurídica de la Administración Pública y el aporte que al respecto nos brindan las Ciencias Administrativas para definirla y conocer su campo de acción.

Así, los premios nobel de economía, Koontz y Weihrich (2007), manifiestan que el término **administración** “es el proceso de diseñar y mantener un entorno en el que, trabajando en grupos, los individuos cumplan eficientemente objetivos específicos” (p. 6).

Esta definición nos permite deducir que la administración es una ciencia general que se puede aplicar a todas las instituciones tanto públicas como privadas, siempre y cuando persigan unos objetivos o metas.

Mediante la administración se genera un proceso administrativo, que viene a ser el camino diseñado para mantener y sostener un ambiente de trabajo, con el fin de cumplir en forma eficiente los objetivos que se ha planteado una institución u organismo, ya sean públicos o privados.

Argumentando lo antes señalado, García (2015) manifiesta:

Vista la perspectiva no jurídica de la ciencia de la Administración, resulta que su análisis se hace, fundamentalmente, desde los ámbitos de la ciencia política y de la Administración. En este sentido, pueden sintetizarse, fundamentalmente, dos líneas de análisis científico:

1. Estudio ontológico de la Administración -lo que es-: su fin es conocer mejor su funcionamiento interno y su relación con los administrados.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

2. Estudio deontológico de la Administración -lo que debe ser-: su fin es valorar y mejorar su grado de eficacia respecto de los objetivos fijados, cuya definición puede estar orientada a la mayor eficiencia de la Administración o a maximizar determinados valores sociales. (p. 79)

Criterio que es acertado y que lo compartimos, porque nos revela el “**ser**” y el “**deber ser**” que posee la Administración Pública.

*Una vez entendido este término, es momento de avanzar en su estudio, centrando la atención en su objeto y fines.*

El **objeto** de la administración es la satisfacción de las necesidades del conglomerado social, que por lo regular se manifiestan en la prestación de servicios públicos, los cuales deben estar enfocados con estricto apego a la Constitución y la ley.

En cuanto a los **fines** que persigue la administración, se puede señalar que son el desarrollo económico, social y cultural de la sociedad y el bienestar o bien común de dicho conglomerado social.

*Una vez entendido el término administración es necesario definir el término “Administración Pública”, cuyos contenidos se abordan en el siguiente apartado.*

## 1.12. Administración Pública y sus clases

Primero, es necesario definir el término Administración Pública, para lo cual acudiremos a la doctrina jurídica, con el ánimo de comprender su alcance y luego obtener un acertado criterio personal sobre este tema de estudio.

Para **Osorio y Villarreal** (2006):

Por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

entenderse desde dos puntos de vista: uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer necesidades de la colectividad. (p. 11)

**Jhayya** (2008), en su diccionario manifiesta que la Administración Pública: “[...] se constituye como la principal actividad racional, técnica, jurídica y permanente ejecutada por el Estado para la planificación, organización, dirección, coordinación, control y evaluación del funcionamiento y prestación de servicios públicos; la parte estructural o física que los gestiona” (p. 11).

Según **Granja** (1999):

La administración pública es una ciencia y arte, a la vez, que tiene por objeto el conocimiento y práctica de múltiples actividades, o servicios, ejercidos consciente e intencionalmente por los órganos administrativos y servidores públicos, en general, en razón del mandato o representación del Estado, para lograr diferentes fines en favor de la colectividad. (p. 100)

Desde nuestra perspectiva, se define a la Administración Pública como aquella compleja superestructura (parte orgánica), por medio de la cual se desarrolla la actividad administrativa (parte formal) del Estado. Así mismo, no se puede dejar de lado que esta actividad se relacione, por lo general, con la prestación de servicios públicos.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

## Actividad recomendada

Comprendido el término Administración Pública y apoyándose en los elementos comunes descritos en las definiciones anteriores, elabore una definición personal de la misma, en las líneas que siguen a continuación.

---

---

---

---

---

¡Excelente trabajo! *Ahora con esta definición, usted diferenciará los términos Estado, gobierno y administración pública.*

**Recapitulando, tenga en cuenta que:**

*La definición de **Administración Pública** en su contenido trae aparejado el término “**prestación de servicios públicos**”, debido a que su finalidad consiste en el bien común o colectivo de la población ecuatoriana, a través de una estructura orgánica compleja y en diferentes campos de acción.*

Actualmente, la administración pública en nuestro país, se constituye en un servicio a la colectividad y su manejo está bajo la responsabilidad directa del Presidente de la República por mandato constitucional.

Nuestro país al gobernarse de manera descentralizada, permite que además del gobierno central existan gobiernos autónomos descentralizados, lo cual genera varias clases de administraciones públicas, que son:

**Administración Pública Central:** Es aquella que se encuentra bajo el mando del Gobierno Central y a cargo del Presidente de la República, como máxima autoridad de la Función Ejecutiva. Se encuentra dotada de personalidad jurídica

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

única para el cumplimiento de sus fines y con independencia de su organización interna.

La Administración Pública Central comprende toda aquella actividad política, jurídica y técnica, interior y exterior, del Estado, de administración civil y militar, de acuerdo con las normas constitucionales y legales, planificadas jurídica y técnicamente para el cumplimiento de sus fines, esto es, la ejecución de los servicios públicos y satisfacción de las necesidades sociales, en términos generales; tiene personalidad jurídica única, característica de que gozan o son partícipes los órganos que dependen o son adscritos a ella, ordenados jerárquicamente; a más de tener personalidad propia para el ejercicio de las competencias que les fueren asignadas. Ejercida jerárquica e imperativamente por el Presidente de la República en forma directa o a través de sus ministros o delegados, inclusive la potestad reglamentaria.

Los órganos y autoridades de la Administración Pública Central que conforman la Función Ejecutiva se hallan sometidos a la jerarquía del Presidente de la República y a la de los respectivos ministros de Estado, y cuyos actos se imputan a la República, conceptuada como personificación del Estado. (Jhayya, 2008, p. 12)

Según el artículo 45 del Código Orgánico Administrativo (2017), la administración pública central se compone de:

- La Presidencia y Vicepresidencia de la República.
- Los ministerios de Estado.
- Las entidades adscritas o dependientes.
- Las entidades del sector público cuyos órganos de dirección estén conformados por la mitad o más de representantes de las entidades que forman parte de la esta administración.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

## Administración Pública en los gobiernos autónomos descentralizados:

Es aquella que se encuentra a cargo de los diferentes gobiernos autónomos descentralizados de nuestro país, es decir, los consejos regionales, los consejos provinciales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos y las juntas parroquiales, todos ellos dotados de autonomía política, administrativa y financiera para el ejercicio de sus competencias.

El artículo 238 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), dota de autonomía administrativa a estos gobiernos autónomos descentralizados, lo cual les permite estructurarse u organizarse según sus requerimientos y necesidades, a fin de que puedan operar efectivamente en beneficio de la ciudadanía que se asienta en las diferentes circunscripciones territoriales donde gozan de competencia.

*A fin de que profundice y refuerce sus conocimientos, realice la siguiente actividad recomendada.*

### Actividad recomendada

Elabore un esquema de llaves sobre las clases de Administración Pública que existen en nuestro país, en donde consten sus principales características.

*¡Muy buen trabajo! Tenga siempre en consideración que, en nuestro país, aunque el Código Orgánico Administrativo haga mención únicamente de la administración pública central, también existen otras administraciones públicas que están bajo la dirección de los diferentes gobiernos autónomos descentralizados que existen en nuestro país.*

*¡Excelente trabajo! Avance al siguiente apartado.*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



### 1.13. Personalidad jurídica de la Administración Pública

La personalidad jurídica ha sido motivo de confrontaciones doctrinarias por parte de los estudiosos de la materia y aún no se ha podido llegar a un consenso del tema.

Para poder comprender esta temática, es necesario acudir a la Teoría General del Derecho, que divide a las personas en naturales y jurídicas, siendo éstas últimas objeto de nuestro estudio.

Al respecto, existen dos teorías sobre las personas jurídicas, la primera de ellas denominada **teoría de la ficción** la cual sigue un **criterio civilista**, al manifestar que la persona jurídica es un ente ficticio; y, la segunda, llamada **teoría de la realidad**, nacida de la doctrina moderna del **Derecho Administrativo**, que manifiesta que las personas jurídicas son reales porque poseen existencia y elementos propios.

Aunque en la actualidad se mantiene aún el debate entre estas dos posturas, la teoría de la realidad es un criterio evolucionado, propio del Derecho Administrativo para poder llegar a explicar la personalidad jurídica de la Administración Pública, frente al criterio equivocado y anti técnico de la teoría de la ficción en la cual se desconocen importantes principios básicos del Derecho Administrativo.

Por lo tanto, la personalidad jurídica puede ser definida como: “[...] la atribución de derechos y obligaciones a otros sujetos que no son los seres humanos” (Penagos, 2004, p. 425), con lo cual se convierten en sujetos de derecho, ya sea por disposición constitucional o legal, como en el caso del Estado y sus entidades.

La Administración Pública no puede considerarse tampoco un complejo orgánico más o menos ocasional. La relación entre la Administración Pública y el ordenamiento jurídico no se efectúa por la consideración de la misma como un conjunto de órganos, sino a través de su consideración como persona. Así, para el Derecho Administrativo, la Administración Pública es una persona jurídica. (García, 2015, p. 68)

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

En este sentido, el artículo 46 del Código Orgánico Administrativo (2017) reconoce la personalidad jurídica única del Estado en sus relaciones internacionales, señalando, además que, la administración pública central, las personas jurídicas de derecho público creadas por la Constitución y la ley, así como las empresas públicas gozan de personalidad jurídica en sus diferentes actos, contratos y demás relaciones jurídicas existentes con base a sus competencias.

También recalca que las divisiones funcionales de la administración pública central carecen de personalidad jurídica, recayendo, en este caso su representación en la máxima autoridad administrativa.

En cambio, los artículos 47 y 48 de este mismo cuerpo legal, se refieren a la representación legal y jurisdiccional de las administraciones públicas, respectivamente; correspondiendo la primera a la máxima autoridad administrativa de la entidad pública; y, la segunda, al Procurador General del Estado en aquellas administraciones públicas carentes de personalidad jurídica.

En el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), en sus artículos 30, 40, 53, 63 y 83, reconoce la personalidad jurídica de derecho público de los gobiernos autónomos regionales, provinciales, municipales, parroquiales rurales y distritos metropolitanos, respectivamente.

Pretender optar, a estas alturas, por una clasificación de orden civilista sobre las personas jurídicas sería un gran error, por ello es conveniente enfocar una clasificación acorde a las personas jurídicas de derecho público, según varios criterios doctrinarios que nos aportan nuevos conocimientos en este campo.

Entre las principales clasificaciones de las personas jurídicas de derecho público tenemos:

- La doctrina francesa, considera tres grupos de personas que son: el Estado, las entidades territoriales y los establecimientos públicos.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

- Para el tratadista colombiano Gustavo Penagos (2004), las personas jurídicas son dos: las de derecho público territorial y las entidades descentralizadas.
- Según el criterio del tratadista ecuatoriano Nicolás Granja Galindo (1999) las personas jurídicas de derecho público se clasifican en entidades de tipo territorial, institucional, semipúblicas y de utilidad pública e iniciativa particular.

Como se podrá evidenciar, actualmente en nuestro país, la clasificación realizada por Penagos es la que se ajusta a lo dispuesto en el Código Orgánico Administrativo.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

#### 1.14. Principios de la Administración Pública ecuatoriana

*Es momento de estudiar un nuevo tema referente a la Administración Pública, esta vez es el turno de los principios que sustentan a la misma; pero para esta ocasión analizaremos aquellos principios bajo los cuales se asienta la Administración Pública ecuatoriana tanto a nivel constitucional como legal.*

Los principios que rigen a la Administración Pública son aquellos pilares sobre los cuales se sustenta toda su esencia y estructura, a la vez que se convierten en las reglas de oro del Derecho Administrativo, por lo cual es necesario ir revisando y analizando cada uno de ellos, partiendo de la disposición contenida en el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), que al respecto manifiesta: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”.

Cuando la norma constitucional manifiesta que la Administración Pública se constituye como un servicio a la colectividad, esta se convierte en un medio idóneo para satisfacer los requerimientos de la ciudadanía; dejando, de esta manera, el rol estático que tenía la misma en anteriores gobiernos.

Benalcázar (2014) señala que:

[...] la noción de administración pública necesariamente lleva implícita una idea de servicio, propiamente, pues se trata de una gestión de la autoridad que se dirige a la atención y realización inmediata y práctica del bien común, esto es, del fin del Estado. [...] Es importante reiterar que la noción de bien común tiene rostro humano, que se establece a partir de la consideración de las necesidades y requerimientos naturales de las personas. [...] el servicio a la colectividad exige la preparación y capacitación del personal administrativo y un sistema idóneo y transparente de selección y de promoción. En pocas palabras, el servidor público debe estudiar y trabajar por los demás. (pp. 238-240)

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

Criterio que compartimos por cuanto pone en evidencia el verdadero “deber ser” de nuestra Administración Pública.

La Administración Pública ecuatoriana, en los actuales momentos, se sustenta en once principios constitucionales que son:

1. Principio de eficacia.
2. Principio de eficiencia.
3. Principio de calidad.
4. Principio de jerarquía.
5. Principio de desconcentración.
6. Principio de descentralización.
7. Principio de coordinación.
8. Principio de participación.
9. Principio de planificación.
10. Principio de transparencia.
11. Principio de evaluación.

A continuación, analizaremos brevemente cada uno de estos principios.

**Principio de eficacia o eficacia administrativa:** Que se puede definir como la capacidad operativa que tiene la administración pública para cumplir con sus funciones, competencias, y objetivos; haciendo uso del menor tiempo posible a fin de evitar molestias y demoras a los administrados. Según Eguiguren (2009) nos dice que “el principio de eficacia siempre ha tenido connotación eminentemente jurídica y supone que toda la actividad de la administración pública tiene efectos jurídicos, es creadora de derechos y obligaciones” (p. 130).

**Principio de eficiencia o eficiencia administrativa:** Consiste en la capacidad racional y técnica de la administración pública para optimizar sus diferentes actuaciones con la mínima utilización de sus recursos. “El principio de eficiencia, [...] pretende que todas las actuaciones de los órganos y los servidores reflejen una adecuada relación costo-beneficio [...] visible en las actividades económicas asumidas por el Estado y en la prestación de servicios públicos” (Eguiguren, 2009, p. 126).

**Principio de calidad:** Este principio podría ser definido como la plena satisfacción de las necesidades y expectativas de los administrados por parte de la Administración Pública, a través de los diferentes trámites, bienes y servicios públicos puestos a consideración de los mismos.

**Principio de jerarquía:** Este principio sienta las bases del poder jerárquico al interior de la Administración Pública, y consiste en la relación, de tipo dependiente o subordinada, entre el superior jerárquico y el servidor subordinado puesto a sus órdenes.

**Principio de desconcentración:** Es la transferencia o delegación de poderes decisorios al interior de un órgano público donde se mantiene una relación jerárquica. Esta transferencia o delegación también puede darse a otras dependencias territoriales del mismo órgano público. Este principio pretende:

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

[...] pretende que las funciones cuya actividad pueda desarrollarse en toda la geografía como la ejecutiva, no obstante mantengan la jerarquía que le es propia, efectivamente se acerque al ciudadano de modo que sea la administración la que vaya a él y no él el que deba ir a aquella. (Eguiguren, 2009, p. 126)

**Principio de descentralización:** Es el traspaso definitivo de competencias de un órgano público a otro dotado de personalidad jurídica de derecho público, pudiendo operar en razón del territorio o en forma funcional o institucional.

**Principio de coordinación:** Es la fijación de medios y sistemas de relación al interno de las entidades e instituciones públicas en el ejercicio de sus funciones; de tal forma que permitan la reciprocidad en la información, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las autoridades, funcionarios y servidores públicos de todo nivel, con el fin de lograr un resultado que englobe o integre las actuaciones parciales efectuadas previamente por la Administración Pública. Esta tiene:

[...] el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y para hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos constitucionales. [...] las acciones de una administración no pueden considerarse aisladas del resto de administraciones, cualquiera sea su rango o ubicación, con la finalidad de coadyuvar unas con otras en el logro de los fines del Estado (Eguiguren, 2009, p. 127).

**Principio de participación:** Este principio permite que la ciudadanía, de manera individual o colectiva, participe en la toma de ciertas decisiones de las diferentes instituciones y entidades del sector público; convirtiéndose en “una línea de actuación posible y lícita en el marco de un Estado democrático, pero en absoluto un precepto constitucional directamente obligatorio y de eficacia genérica” (Santamaría, 2009, p. 90).

**Principio de planificación:** Lo que se busca a través de este principio es que todas las actividades que realice la administración pública en general se

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

encuentren previamente planificadas y organizadas, con el fin de cumplir una serie de metas u objetivos previstos en las diferentes políticas públicas que tiene nuestro Estado.

**Principio de transparencia:** Todas las actuaciones que realicen las autoridades y servidores públicos deben ser transparentes, es decir, con licitud, honestidad, legitimidad, honradez y capacidad. Este principio “[...] recoge el progreso de la normativa en busca de facilitar la participación y de superar las reservas que en no pocas ocasiones encubrió la corrupción” (Eguiguren, 2009, p. 132).

**Principio de evaluación:** A fin de lograr una Administración Pública eficaz, la evaluación se constituye como una medida de desempeño y diagnóstico en la ejecución de metas, planes y actividades ejercidas por la administración pública; con el ánimo de conocer el nivel de cumplimiento o incumplimiento de las mismas, para posteriormente tomar las medidas correctivas en los aspectos que requieran mayor atención, o en su defecto, impulsar aquellos que vayan en beneficio de ésta. Este principio “[...] se relaciona no solo con la medición del desempeño de los servidores públicos para efectos de permanecer o promoverlos, sino con la participación ciudadana que deberá constituir elemento sustantivo de dicha evaluación que, por cierto, debe ser permanente” (Eguiguren, 2009, p.138).

**Recapitulando, recuerde que:**

*En el Ecuador, los principios que rigen a la Administración Pública son: **eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.***

En este punto, es necesario manifestar que hay otros principios que se incorporan a esta lista por su relevancia dentro de la materia; como es el caso del principio de legalidad o juridicidad que también se encuentra plasmado en la Constitución y se constituye en una de las reglas de oro de la Administración Pública; y, el principio de juricidad desarrollado por la doctrina del Derecho Administrativo, mismos que se detallan a continuación:

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

**Principio de legalidad o juridicidad:** Es el sometimiento directo, de todos quienes conforman la administración pública, a la Constitución y a la ley, constituyéndose en el principio más importante de todos. Mediante este principio se presume de derecho que la voluntad administrativa se encuentra limitada, regulada y guardando concordancia con el ordenamiento jurídico hasta que judicialmente no se demuestre o declare lo contrario. Este principio se encuentra recogido en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador.

El **principio de legalidad** es el primer principio del Derecho Administrativo que **se encuentra constitucionalizado**, es decir, que nace de la Constitución y se encuentra expresamente señalado en disposiciones, lo cual es de vital importancia porque lo convierte en un soporte principal para la Administración Pública en especial, y para los ciudadanos en general.

Así mismo, **goza de supremacía constitucional** como resultado de la actual concepción constitucional que vive nuestro país, ya que se debe recordar que vivimos en un Estado constitucional de derechos y justicia. De ahí que, el actuar de la Administración Pública se encuentra limitado por el sometimiento a la Constitución y luego a lo que dispone la ley.

Mediante el principio de legalidad o juridicidad, se **presume de derecho que la voluntad administrativa se encuentra** delimitada, regulada y **guardando concordancia con el ordenamiento jurídico** hasta que judicialmente no se demuestre o declare lo contrario. Hay que recordar que esta voluntad se exterioriza a través de las actuaciones de la Administración Pública, y por ello, deben guardar sometimiento al orden jurídico establecido. Por otro lado, como existe una presunción de derecho, ésta sólo será desvirtuada mediante una declaración judicial favorable, en la cual se demuestre que la Administración Pública obró en forma contraria a la Constitución y a la ley.

Actualmente, este principio **goza de mucha amplitud**, es decir, que la Administración Pública a más de estar sometida a la Constitución y a la ley, también **se halla supeditada a la juridicidad de sus actuaciones o actos**.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



De ahí que, el principio de legalidad tome también el nombre de principio de juridicidad.

**Recapitulando, tenga presente que:**

*El principio de legalidad se constituye como la primera regla de oro en el actuar de la Administración Pública ecuatoriana, ya que, por intermedio de éste, las actuaciones de aquella se enmarcan y subordinan a lo expresamente señalado en la Constitución y la ley.*

**Principio de juricidad:** “Lo que no está permitido, se entiende que está prohibido” (Pérez, 2011, p. 23), referido exclusivamente para la administración pública.

El Código Orgánico Administrativo (2017), en su libro preliminar también hace referencia a los principios antes señalados bajo la denominación “principios generales”, adicionando a éstos principios los de responsabilidad, proporcionalidad y buena fe, que a continuación serán materia de análisis.

**Principio de responsabilidad:** Este principio se relaciona con la responsabilidad extracontractual del Estado, la cual conlleva el pago de una indemnización por los daños causados a las personas por parte del Estado, como consecuencia de la falta o deficiencia en la prestación de algún servicio público; o, por acciones u omisiones de los servidores públicos o personas naturales o jurídicas que actúen en ejercicio de alguna potestad pública por delegación del Estado, sus dependientes, controlados o contratistas.

**Principio de proporcionalidad:** La proporcionalidad está destinada a que las diferentes actuaciones administrativas conlleven una línea de equilibrio entre lo solicitado o pedido por el administrado, la regulación jurídica aplicable al caso y la decisión tomada por la autoridad pública. Es por ello que, el artículo 16 del Código Orgánico Administrativo señala que las decisiones administrativas deben adecuarse al fin previsto en el ordenamiento jurídico y adoptándose en un marco de justo equilibrio entre los diferentes intereses.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

**Principio de buena fe:** Este principio se convierte en una presunción de derecho la cual señala que los servidores públicos y las personas deben mantener un comportamiento apegado a la Constitución y a la ley, así como adecuado cuando se encuentren en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes. Nótese que este principio no se refiere solamente a los servidores públicos, sino que se vuelven extensivo para las personas, sean éstas naturales o jurídicas, siempre y cuando nuestro ordenamiento jurídico le haya otorgado derechos y obligaciones con respecto a la administración pública.

Finalmente, este mismo cuerpo legal recoge otra serie de principios relacionados con los **diferentes aspectos** de la administración pública, entre los cuales se encuentran los principios de la **actividad administrativa** en relación con las personas, principios de las **relaciones entre administraciones públicas** y principios del **procedimiento administrativo**.

Los principios relacionados a la actividad administrativa y al procedimiento administrativo, se abordarán en unidades posteriores, correspondiendo por el momento conocer los principios de las relaciones entre administraciones públicas, los cuales son:

**Principio de lealtad institucional:** Este principio vela por el respeto que debe existir entre administraciones públicas, no solamente al interior de ellas, sino también en el ejercicio de sus competencias y, si en algún momento llegan a chocar estas competencias, se realizará la ponderación de los intereses públicos implicados.

**Principio de corresponsabilidad y complementariedad:** La corresponsabilidad y la complementariedad derivan o son el apoyo de los principios constitucionales de coordinación y planificación. En este sentido, el artículo 26 del Código Orgánico Administrativo (2017) señala que todas las administraciones poseen responsabilidad compartida y están obligadas a gestionar de forma complementaria, las actuaciones necesarias para efectivizar el goce y ejercicio de los derechos de las personas y los objetivos del buen vivir.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

**Principio de subsidiariedad:** La subsidiariedad es el apoyo que recibe una administración pública territorial cuando no pueda alcanzar cierto objetivo propuesto, teniendo que intervenir para ello una administración territorial de nivel superior, respetando los principios de eficacia, eficiencia, efectividad y economía.

**Principio de colaboración:** Se concentra en el hecho de que las administraciones públicas deben trabajar de forma coordinada, complementaria y auxiliándose mutuamente, teniendo que acordar los mecanismos de coordinación para el ejercicio de sus competencias y el uso eficiente de sus recursos.

*Continuando con nuestro estudio, es momento de referirnos a otro tema importante dentro de la Administración Pública, el cual versa sobre la potestad administrativa, cuyos contenidos se desarrollan en el siguiente apartado.*

### 1.15. La potestad administrativa

El Dr. Secaira (2008), al hablar del tema en cuestión, señala que “La potestad es el poder público que el Estado tiene para cumplir los objetivos de su creación [...]” (p. 120), de donde se deriva el término potestad pública o potestad administrativa.

Las potestades administrativas también pueden considerarse como aquellas prerrogativas de las cuales se vale la Administración Pública para dar cumplimiento de las atribuciones y deberes establecidos en la Constitución y la ley.

[...] las potestades administrativas pueden definirse como poderes jurídicos que el ordenamiento jurídico atribuye expresamente a las Administraciones Públicas para el cumplimiento de fines generales o interés público. Estos poderes sitúan a las Administraciones Públicas en una posición de supremacía que las faculta para constituir, modificar o extinguir situaciones jurídicas unilateralmente, incidiendo, en la esfera jurídica de los administrados a los que en uso de estas prerrogativas pueden imponer obligaciones o limitaciones a sus derechos (Sánchez-Andrade de Fernández, 2015, p. 163).

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Estas potestades tienen las características de ser unilaterales, irrenunciables, imprescriptibles, intransferibles, e inalienables (Secaira, 2008).

Esta potestad se despliega a lo largo de la Administración Pública en una serie de categorías que son:

- **Potestad jurisdiccional:** Ésta se relaciona con las diferentes competencias otorgadas a la Administración Pública en relación al territorio, tiempo, materia y grado.
- **Potestad de decisión:** “[...] es la facultad soberana que posee el representante constitucional o legal de un órgano de la administración pública para poner en práctica el principio de autoridad y resolver por medio de ordenes o instrucciones [...] problemas relativos a su investidura” (Jaramillo, 2013, p. 128).
- **Potestad de mando:** Es la aplicación del principio de autoridad que posee la Administración Pública para asegurar el cumplimiento de las diferentes tareas asignadas a los servidores públicos.
- **Potestad ejecutiva:** “Es la facultad que tiene la administración pública para hacer efectivos sus actos dentro de la esfera de su competencia” (Jaramillo, 2013, p. 129).
- **Potestad reglamentaria:** Por medio de esta potestad la Administración Pública se encuentra facultada para expedir reglamentos, es decir “[...] para gobernar bajo el imperio de normas jurídicas generales” (Jaramillo, 2013, p. 129).
- **Potestad sancionadora:** Es la potestad por medio de la cual la Administración Pública mantiene el orden jurídico vigente de un Estado, a fin de evitar vulneraciones de la Constitución y las leyes por actos contrarios a las mismas.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

*Una vez comprendida esta clasificación y, con las ideas que obtuvo de cada una de ellas, le invito a elaborar un cuadro sinóptico de las potestades administrativas. También puede ampliar sus conocimientos consultando en otras fuentes bibliográfica o en la Internet.*

*¡Buen trabajo! La elaboración de este cuadro sinóptico tiene como finalidad que usted refuerce los conocimientos sobre las potestades administrativas, pero sobre todo para que las pueda identificar en la realidad que vivimos día a día y la forma en cómo se presentan.*

*Avancemos con los siguientes temas, sin duda muy interesantes.*

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

## 1.16. La jerarquía administrativa y sus niveles

La jerarquía administrativa o poder jerárquico es el que ejerce una autoridad superior a otra inferior, o la autoridad a sus funcionarios, en una relación de subordinación; en donde prima un orden jerárquico, que en nuestro caso parte del Presidente de la República a sus inferiores con la finalidad de tomar el mando y las decisiones en el accionar de la administración pública.

Por medio de la jerarquía administrativa o poder jerárquico, se logra mantener la unidad de la Función Ejecutiva, que se concentra en los poderes de decisión y mando.

Además, cuenta con una serie de niveles, que ha criterio del Dr. Jaramillo (2013) son: “directivo, ejecutivo, de apoyo, operativo y asesor” (pp. 131-132), que permiten sostener la estructura de la Administración Pública y de las diferentes funciones del Estado que también forman parte del sector público con la finalidad de cumplir a cabalidad con sus atribuciones y deberes.

*Luego de estudiar este apartado, revisaremos las diferencias entre organismos y entidades del Estado, las cuales se desarrollan a continuación.*

## 1.17. Los organismos y entidades de la Administración Pública

El término organismos del Estado suele ser utilizado en forma genérica para hacer referencia a todas las instituciones públicas gocen o no de personalidad jurídica. Los organismos del Estado forman parte del sector público por disposición del artículo 225 numerales 1 y 3 de la Constitución, ya sea formando parte de las funciones del Estado o cumpliendo una potestad estatal de tipo constitucional o legal específica.

En cambio, las entidades públicas son personas jurídicas de derecho público creadas con el fin de cumplir una potestad constitucional o legal en beneficio del Estado, viniendo a convertirse en entes descentralizados de la Administración Pública. Estas entidades, así mismo, cuentan con su propia ley constitutiva, como por ejemplo la Contraloría y Procuraduría General del Estado, la Defensoría del Pueblo, etc.

En nuestra legislación, el Código Orgánico Administrativo (2017) distingue las figuras del órgano administrativo y entidad administrativa, señalando que, la primera de ellas, es la unidad básica de organización de las administraciones públicas; mientras que, la segunda, es considerada como un conjunto de órganos administrativos con una única misión o finalidad institucional.

El órgano administrativo al ser considerado como una unidad básica conlleva dos elementos básicos que lo conforman: el subjetivo, que está representado por la persona física, titular del órgano; y, el objetivo, que vienen hacer las competencias que puede ejercer dicho órgano legítimamente por disposición de la ley y los medios materiales para ejecutarla. La doctrina, en general, cuando se refiere al órgano administrativo lo señala como la unidad administrativa mínima e indivisible.

También es necesario precisar que no toda unidad administrativa (o unidad básica según nuestra legislación) puede ser considerada como un órgano administrativo, sino sólo aquellos que poseen la capacidad para actuar jurídicamente dentro de las relaciones intersubjetivas, expresando la voluntad de la entidad hacia otras instancias externas de la administración pública o a terceros.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

La vinculación del órgano con la entidad administrativa se logra mediante la personalidad jurídica. Cabe recordar que los órganos carecen de personería jurídica; mientras que, la entidad si la posee.

El artículo 51 del Código Orgánico Administrativo (2017) señala que para la creación de un órgano o entidad administrativa se deben cumplir los siguientes requisitos:

1. Determinación de su forma de integración y su dependencia o adscripción.
2. Delimitación de sus competencias.
3. Especificación de los recursos necesarios para su funcionamiento.
4. Presentación de informes de los órganos competentes en materia de planificación y finanzas, cuando se requiera.

Al crearse nuevos órganos o entidades administrativas se evitará, a toda costa, la duplicidad de competencias, salvo que el mismo acto de creación las suprima o restrinja.

*En el siguiente tema revisaremos los contenidos relativos a la competencia administrativa y sus formas de transferencia. Preste atención para lograr comprender los siguientes términos:*

### 1.18. Subrogación, delegación, avocación y usurpación de funciones

Cuando se hacía referencia a la potestad jurisdiccional de la Administración Pública, decíamos que ésta tiene que ver con las diferentes competencias que poseen los organismos y entidades del Estado. En la práctica, estas competencias suelen subrogarse, delegarse, avocarse, suplirse e inclusive a veces, usurparse.

Pero antes de entrar en materia es necesario comprender el término competencia y, para ello, el artículo 65 del Código Orgánico Administrativo (2017) manifiesta: “[...] es la medida en que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado”.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Por regla general, las competencias son irrenunciables, y se ejercen mediante los órganos y entidades señalados en la Constitución y la ley. Sólo por excepción pueden delegarse, avocarse, suplirse, subrogarse, descentralizarse y desconcentrarse, pero siempre bajo los términos que señale la ley.

A continuación, se describen cada uno de estos casos:

**Delegación:** Es un mecanismo muy importante en el accionar de la administración pública, ya que le permite a la autoridad superior delegar ciertas actividades específicas y de gestión a otras inferiores con la finalidad de agilizarlas.

La delegación de competencias, dentro de nuestra administración pública puede darse en los siguientes casos:

1. A otros órganos o entidades dependientes de la misma administración pública.
2. A otros órganos o entidades pertenecientes a otras administraciones públicas.
3. Los titulares de otros órganos dependientes para la firma de sus actos administrativos.
4. Sujetos de derecho privado (o delegación excepcional para proyectos de interés público, por contrato y por gestión a sectores estratégicos o servicios públicos).

La delegación por gestión no implica cesión de la titularidad de la competencia.

Entre sus efectos se tiene que, las decisiones tomadas por el delegado son consideradas como adoptadas por la autoridad delegante; y, que la responsabilidad por las decisiones tomadas, será de responsabilidad del delegado o delegante según corresponda el caso.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)



La delegación se extingue por la revocatoria expresa de la autoridad delegante; por el cumplimiento del plazo previsto para la misma; y, por el cumplimiento de la condición que originó la delegación.

Finalmente, está prohibido delegar:

1. Las competencias reservadas por el ordenamiento jurídico a una entidad u órgano administrativo específico.
2. Las competencias que, a su vez se ejercen por delegación, salvo autorización expresa del órgano titular de la competencia.
3. La adopción de disposiciones de carácter general.
4. La resolución de reclamos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de dicho reclamo. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

**Avocación:** Es la figura contraria a la delegación y consiste en el acto jurídico que le permite al órgano superior asumir las competencias del inferior, de manera motivada y en casos concretos, por motivos de oportunidad técnica, económica, social, jurídica o territorial.

Esta avocación debe ser notificada a todos los interesados en cuyo procedimiento tuvo lugar y antes de expedirse el acto administrativo que podrá fin al caso suscitado.

Contra la avocación no es procedente ningún tipo de recurso administrativo, pero, el artículo 80 del Código Orgánico Administrativo (2018) dispone que se la podrá impugnar con ocasión del recurso que se interponga contra el acto administrativo dictado para resolver el caso.

**Suplencia:** Tiene lugar cuando las competencias del titular de un órgano administrativo deben ser suplidas por motivos de ausencia temporal, como por ejemplo en vacantes, ausencias o enfermedades.

**Subrogación:** Consiste en la acción de asumir las competencias del órgano administrativo por parte del jerárquico inferior ante la ausencia del jerárquico

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

superior. Por ejemplo, ante la ausencia del gobernador de la provincia de Loja, el jefe político del cantón Loja será quien subrogue a éste.

**Descentralización:** Según el artículo 83 del Código Orgánico Administrativo (2017), la descentralización de la gestión del Estado es la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con todo lo que ello implica (recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos), desde la administración pública central hacia los gobiernos autónomos descentralizados existentes en el país y bajo el procedimiento establecido en la ley de la materia.

**Desconcentración:** La desconcentración puede resumirse en el traslado o traspaso de funciones desde el nivel central de una administración pública hacia otros niveles inferiores o dependientes de la misma, manteniendo la primera, la responsabilidad por su ejercicio (Código Orgánico Administrativo, 2017)

**Usurpación:** Es la arrogación de funciones de un servidor público sin ser competente para ejercerlas, lo cual conlleva una vía de hecho, en donde sus actuaciones son inexistentes jurídicamente y sancionadas penalmente.

## 1.19. El proceso administrativo y sus etapas

*Ahora, es momento de iniciar el estudio del proceso administrativo y sus etapas, el cual consiste en una serie de pasos técnicos que se utilizan en la Administración Pública para cumplir con las metas y objetivos planteados.*

*Cabe destacar que este aporte viene dado desde el campo de las Ciencias Administrativas, el mismo puede aplicarse a los organismos y entidades públicas, dada su importancia y su fácil manejo.*

El **proceso administrativo** también conocido con el nombre de **enfoque operacional o de proceso**, en sí pertenece al campo de la ciencia de la administración, pero se lo utiliza tanto en el sector privado como público, y consiste en poner en práctica una serie de conocimientos para relacionarlos con las actividades que cumple una determinada institución diariamente, es decir, es

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

la serie de pasos lógicos al interior de una institución con la finalidad de cumplir o ejecutar una actividad.

Si decimos que el proceso administrativo es una serie de pasos lógicos, es necesario conocerlos en su forma más pura, para comprender la vinculación que tienen con nuestra Administración Pública.

Las etapas del proceso administrativo son:

- a. La planeación.
- b. La organización.
- c. La integración de personal.
- d. La dirección.
- e. El control.
- f. La evaluación.

Seguidamente se hará una referencia a cada una de ellas.

**La planeación:** Consiste en el “procedimiento que implica la selección de misiones y objetivos y de las acciones para llevar a cabo las primeras y alcanzar los segundos; requiere tomar decisiones, esto es, elegir entre alternativa de futuros cursos de acción” (Koontz y Weihrich, 2007, p. 122).

La planeación se puede dividir en **planificación estratégica o planificación operativa**; la primera destinada a cumplir y satisfacer las metas generales que se ha propuesto una institución u organización; mientras que la segunda, indica la forma en cómo se pueden aplicar los planes estratégicos en las actividades diarias o cotidianas de la institución u organización.

Materializando esta primera etapa, la encontramos en los planes, programas, proyectos y procedimientos o actividades; planes que en la Administración Pública son de tipo estratégico por lo general, dotándolos de una visión y misión, valores, objetivos, políticas, estrategias, metas e indicadores de gestión.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

**La organización:** Esta etapa tiene como pilar fundamental el diseñar y sostener el sistema o estructura de funciones de una institución; y, consiste en identificar, clasificar y agrupar una serie de actividades para asignárselas a un administrador dotado de autoridad para supervisarlas ya sea en forma vertical (del superior al inferior) u horizontal (por departamentos) dentro de la estructura organizacional.

La organización comprende ciertas etapas que pueden clasificarse en distribución de funciones, coordinación y supervisión, atendiendo al concepto antes mencionado.

En la parte práctica de esta etapa, las principales formas de organización administrativa en nuestro país son: la centralización, la descentralización, la concentración y la desconcentración.

Así mismo, los tipos de organización administrativa pueden ser lineales, funcionales y lineo-funcionales.

Para llevar a cabo la tarea de la organización en la Administración Pública, es necesario contar con una serie de órganos, siendo el de mayor jerarquía el presidencial, pero sin olvidar que existen las demás funciones del Estado, las cuales también poseen sus órganos y su estructura se refleja a través de los conocidos organigramas u orgánicos funcionales.

La **integración de personal**, es la siguiente etapa del proceso administrativo, y consiste en seleccionar y reunir al personal competente para ocupar los diferentes cargos o roles dentro de la estructura de una organización o institución; así como también reúne los elementos materiales, económicos y técnicos para cumplir sus objetivos o metas. Está muy ligada con la etapa de la organización.

En la práctica a esta etapa se la conoce con el nombre de administración de recursos humanos o talento humano.

La **dirección**, es la etapa más importante de este proceso y comprende la realización efectiva de todo lo planificado, mediante un poder de mando que

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

posee el administrador, gerente o ejecutivo, a través de una serie de decisiones que las puede realizar personalmente o mediante delegación; a la vez que evalúa el cumplimiento efectivo de estas órdenes impartidas.

Los principios de autoridad, mando, orden, instrucción y comunicación rigen en forma específica para la misma, convirtiéndose en pilares fundamentales para el manejo de la administración pública.

Las decisiones que toman las autoridades públicas son expresiones de la voluntad soberana, misma que se origina en la Constitución y la ley, y señalan el camino que debe cumplir la autoridad al momento de impartir órdenes a sus subordinados. En este sentido, hay decisiones o actos administrativos que causan estado, es decir que son firmes, inamovibles e irrevocables en sede administrativa, y solo podrán impugnarse contenciosa administrativa.

El **control** es otro de los pasos a realizarse dentro del proceso administrativo y se encuentra ligado con la planeación, podría definirse como:

[...] la fase del proceso administrativo que mantiene la actividad organizacional dentro de límites tolerables, al compararla con las expectativas. Estas expectativas se pueden establecer implícita o explícitamente en función de objetivos, planes, procedimientos o reglas y reglamentos que se aplican en un ambiente dinámico, bajo circunstancias cambiantes, por lo que pueden variar de manera esencial. (Álvarez, 2008, p. 82)

En la realidad ecuatoriana esta actividad de control se halla a cargo de la Contraloría General del Estado, organismo técnico especializado del sistema control, fiscalización y auditoría del Estado creado por mandato constitucional al igual que la Procuraduría General del Estado que, en cambio, se encarga de controlar los actos y contratos de las instituciones y organismos del sector público, así como la representación legal del Estado.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

Otros organismos que también ejercen actividades de control son las superintendencias en sus respectivas materias, tales como bancos, compañías, telecomunicaciones e información, entre otras.

La Corte Constitucional y la Asamblea Nacional también ejercen este tipo de actividades, en cuanto al control de la constitucionalidad y la fiscalización de los actos del poder público, respectivamente.

Con la expedición del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, las instituciones del sector público no financiero cuentan con un sistema único de contabilidad que permite el realizar el control de los fondos públicos utilizados y toma las decisiones más acertadas en cuanto a su uso y manejo por parte de las autoridades. A este sistema se le conoce con el nombre de contabilidad gubernamental.

Finalmente, la última etapa de este proceso es la **evaluación**, la cual “es esencial para una administración eficaz. En ella debe medirse el desempeño tanto en el cumplimiento de metas y planes como de los administradores en cuanto tales, esto es, qué tan aceptablemente ejercen las actividades administrativas más importantes” (Koontz y Weihrich, 2007, p. 431).

Con lo señalado en el párrafo anterior, la evaluación al interior de la administración pública debe ser integral, es decir, desde los planes, metas u objetivos, así como del personal que labora en ellas; y, sin olvidar que ésta debe ser periódica con el ánimo de ir mejorando procesos y corrigiendo errores.

### Actividad recomendada

Una vez realizada la lectura sobre el proceso administrativo o enfoque operacional, es necesario que refuerce estos conocimientos, realizando un breve resumen sobre el mismo en el que se destaquen sus etapas y la aplicación de las mismas en algún organismo o entidad pública del lugar donde vive o labora.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

*¡Muy buen trabajo! Como habrá podido apreciar, todas las etapas del proceso administrativo o enfoque operacional está presentes en el organismo o entidad pública seleccionada por su persona, con lo cual se deduce que la aplicación de esta figura de las ciencias administrativas es una realidad en la realidad.*

*Ha culminado la Unidad 1 y es momento de comprobar el grado de comprensión de la misma, por lo que es necesario contestar la siguiente autoevaluación.*

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)



## Autoevaluación 1

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

**Encierre en un círculo el literal de la única alternativa correcta.**

1. El Estado es la sociedad política y jurídica constituida dentro de un espacio físico y para fines:
  - a. comunes.
  - b. particulares.
  - c. altruistas.
  
2. Uno de los elementos constitutivos del Estado es la:
  - a. persona.
  - b. población.
  - c. política.
  
3. Los elementos constitutivos del Estado, en sus actuales definiciones son:
  - a. el sometimiento del poder privado al Derecho, el poder derivado, la articulación democrática de la sociedad y la perspectiva social.
  - b. el sometimiento del poder público al Derecho, el poder originario, la articulación imperialista de la sociedad y la perspectiva individual.
  - c. el sometimiento del poder público al Derecho, el poder originario, la articulación democrática de la sociedad y la perspectiva social.
  
4. En el Estado Absolutista, el poder se concentraba en una sola persona llamada:
  - a. monarca o rey.
  - b. emperador.
  - c. senador.



5. Con el inicio del Estado de Derecho, surge el:
  - a. Derecho Civil.
  - b. Derecho Administrativo.
  - c. Derecho Penal.
  
6. En la división de poderes del Estado ecuatoriano, se evidencian cinco funciones que son:
  - a. Ejecutiva o administrativa, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Personal.
  - b. Ejecutiva o dictatorial, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
  - c. Ejecutiva o administrativa, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
  
7. En nuestro país, las funciones de gobierno le corresponden a la Función:
  - a. Ejecutiva.
  - b. Electoral.
  - c. Judicial.
  
8. Aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa, es la definición de:
  - a. Administración científica.
  - b. Administración pública.
  - c. Administración privada.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

9. Comúnmente, la definición de Administración Pública, en su contenido, trae aparejado el término:
  - a. prestación de servicios mixtos.
  - b. prestación de bienes privados.
  - c. prestación de servicios públicos.
  
10. El sometimiento directo de todos quienes conforman la Administración Pública, a la Constitución y a la ley, es la definición del principio de:
  - a. legalidad.
  - b. transparencia.
  - c. eficiencia.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

**IMPORTANTE:** Finalizada la presente autoevaluación compare sus respuestas con las que se encuentran en la parte denominada solucionario, al final de este texto-guía. Esta actividad le ayudará a reforzar los conocimientos adquiridos en esta unidad, así como retroalimentarlos para mejorar en sus estudios.



## UNIDAD 2. EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

*Comprendido el contexto que encierra la Administración Pública, ahora es momento de enfocarse en el rol que juega el Derecho Administrativo dentro la misma, como el medio para la realización de sus diferentes finalidades a favor de los ciudadanos.*

### 2.1. El Derecho Público y el Derecho Administrativo

Para profundizar en el estudio del Derecho Administrativo, es necesario, ubicarlo dentro de su ámbito de acción, para lo cual, se ha recurrido a la clásica división que se maneja desde el tiempo de los romanos y, que divide al Derecho en dos grandes ramas: Derecho Público y Derecho Privado.

Esta división ha subsistido hasta nuestros días debido a que formamos parte del sistema jurídico (o familia jurídica) romano napoleónico, donde impera la ley escrita o positiva que, en esencia, es completamente diferente al sistema anglosajón o common law, que se basa en precedentes judiciales y legislativos.

Teniendo clara esta división, es momento de definir a estas dos ramas del Derecho de la siguiente manera:

**Derecho Público:** “Conjunto de normas reguladoras del orden jurídico relativo al Estado en sí, en sus relaciones con los particulares y con otros Estados” (Cabanellas, 2008, p. 165).

**Derecho Privado:** “Es el que rige los actos de los particulares cumplidos por su iniciativa y en su propio nombre o beneficio. Por su origen y finalidad se ve dominado por el interés individual, frente al bien general que se asigna a la especie opuesta” (Ibíd., p. 163). En este caso, la especie opuesta es el Derecho Público.

Del análisis de las definiciones antes transcritas se pueden establecer algunas diferencias entre estos derechos que son de vital importancia para nuestro estudio, ya que permiten comprender sus respectivos ámbitos de acción, tal como se muestra en la tabla que sigue a continuación:

Tabla 1. *Tabla comparativa entre el Derecho Público y Privado*

Derecho Público	Derecho Privado
Regula las relaciones del Estado, como ente soberano, con los ciudadanos o con otros Estados.	Regula las relaciones de los particulares entre sí.
Garantiza el interés general.	Garantiza el interés particular.
Su objeto protegido es el bien público.	Su objeto protegido es el bien privado.
Tiene supremacía ante el Derecho Privado.	Se subordina al Derecho Público.

**Elaborado por:** Díaz, D. (2016)

*Con base en esta tabla comparativa, reflexione sobre la temática propuesta y agregue otras diferencias que usted considere significativas, por lo que le invito a realizar la siguiente:*

### Actividad recomendada

Consulte en fuentes bibliográficas o en la Internet, otros conceptos o definiciones de Derecho Público y Privado, con el fin de complementar el cuadro comparativo que antecede.

*¡Interesantes resultados! ¡Verdad! Ahora complementará y contrastará su aporte con la doctrina que se expone a continuación.*

Continuando, Escriche (1985), hace una diferenciación parecida a la expuesta anteriormente bajo los siguientes términos:

Derecho público es el que se compone de las leyes establecidas para la utilidad común de los pueblos considerados como cuerpos políticos; a diferencia del derecho privado, que tiene por objeto la utilidad de cada persona considerada en particular e independientemente del cuerpo social. (p. 669)

Por otra parte, Eduardo García Máynez, sobre el tema expone:

La relación es de derecho privado, si los sujetos de la misma encuéntrase colocados por la norma en un plano de igualdad y ninguno de ellos interviene como entidad soberana. Es de derecho público, si se establece entre un particular y el Estado (cuando hay subordinación del primero al segundo) o si los sujetos de la misma son dos órganos del poder público o dos estados soberanos. (citado por Carrión, 2008, p. 55)

### **Importante:**

*Una vez realizadas estas diferenciaciones y comprendido el ámbito de acción de cada derecho, se puede llegar a la conclusión que el **Derecho Público es una rama general del Derecho encargada de regular, principalmente, las relaciones entre el Estado y sus administrados mediante una serie de normas destinadas a proteger el interés general y el bien común de una sociedad en un momento determinado de su historia.***

Tradicionalmente el Derecho Público se divide en seis ramas especializadas que son: Derecho Constitucional, **Derecho Administrativo**, Derecho Penal, Derecho Procesal, Derecho del Trabajo y Derecho Agrario.

Otros autores, como Pérez (2011) agregan a esta división otros derechos como: “[...] Derecho Municipal, Derecho Financiero, Derecho Ambiental, [...] Derecho Social [...]” (p. 1).

En el caso del Derecho Social, se debe considerar que, en la actualidad, comprende tanto el Derecho Laboral o del Trabajo como el Derecho de Seguridad

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Social; los cuales también forman parte del Derecho Público debido a la evolución del Estado en nuevas áreas de acción.

De toda esta división, nos interesa centrarnos únicamente en el Derecho Administrativo como tal, ya que es el objeto más importante de estudio en nuestra asignatura.

### ***Recapitulando, recuerde que:***

*Que el **Derecho Público** es el conjunto de normas jurídicas que regulan el manejo de la cosa pública y las relaciones del Estado con los particulares; y, con sus instituciones, entidades y organismos de los que se halla compuesto, con la finalidad de lograr la utilidad común, el beneficio público y social, a través de un marco de subordinación del ciudadano hacia el Estado.*

## **2.2. Derecho Administrativo**

*Es necesario encontrar una definición de Derecho Administrativo, y para ello, se debe acudir a diferentes tratadistas que lo han hecho, tal como se muestra a continuación:*

Para el argentino Dromi (2009):

El Derecho Administrativo es el conjunto de normas y principios que regulan y rigen el ejercicio de una de las funciones del poder, la administrativa. Por ello, podemos decir que el Derecho administrativo es el régimen jurídico de la función administrativa y trata sobre el circuito jurídico del obrar administrativo. (p. 253)

Los maestros españoles García de Enterría y Fernández (2008) manifiestan que el Derecho Administrativo es: “Un derecho de naturaleza estatutaria, en cuanto se dirige a la regulación de las singulares especies de sujetos que se agrupan bajo el nombre de administraciones públicas, sustrayendo a estos sujetos singulares del derecho común” (p. 18).

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

Younes (2014) cuando se refiere al Derecho Administrativo dice que es: “la rama del derecho público concerniente a la Administración; en otras palabras, es el conjunto de reglas jurídicas aplicables a la Administración pública” (p. 3).

Para Rodríguez (2015), el Derecho Administrativo es: “El conjunto de principios y reglas jurídicas que rigen la actividad administrativa de las entidades públicas y de las personas privadas que participan en esa actividad o que son afectadas por ella” (p. 21).

Según Zavala (2005) el Derecho Administrativo es el

[...] conjunto de principios y reglas de derecho público interno que regulan la actividad de las administraciones públicas o de sus delegatarios, entendiendo por estos a los sujetos-poderes públicos (criterio subjetivo) que desarrollan funciones administrativas (criterio funcional u objetivo) para satisfacer necesidades públicas, desarrollando servicios públicos o atendiendo intereses públicos o asuntos de mera utilidad pública (criterio teleológico o finalista). (p. 47)

Para Jaramillo (2013): “[...] el derecho administrativo es el conjunto de normas, integrado por principios, valores y reglas jurídicas, que regula la planeación, la organización, la dirección, el control, y la evaluación de los servicios públicos que presta la Función Administrativa del Estado [...]” (p. 34).

*Ahora, ayudándose de los elementos comunes de las definiciones revisadas anteriormente, usted puede elaborar su propia definición de Derecho Administrativo. Redáctela en las líneas que siguen a continuación:*

---

---

---

---

---

*¡Excelente!*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

*Su trabajo valió la pena, y ahora usted tiene una idea debidamente fundamentada de lo que es el Derecho Administrativo.*

### **IMPORTANTE:**

*El **Derecho Administrativo** es aquella rama especializada del Derecho Público, que a través de una serie de normas, reglas y principios regulan las diferentes actividades administrativas de las instituciones, entidades y organismos públicos, así como también a aquellas personas privadas que participan de la actividad estatal, con la finalidad de satisfacer las necesidades e intereses públicos, manteniendo de esta manera un equilibrio en la relación jurídica existente entre la Administración Pública y los ciudadanos.*

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

## **2.3. Criterios sobre la definición de Derecho Administrativo**

Si bien hasta la actualidad no se ha encontrado una definición que abarque todo el contenido y alcance que tiene el Derecho Administrativo; es necesario conocer y comprender los criterios sobre los cuales se ha tratado de definir al mismo.

En este sentido, compartimos el criterio del doctor Báez (2011), quien señala la existencia de varios criterios para examinar el derecho administrativo, entre los cuales destacan el “[...] legalista, doctrinal, formal, realista, de servicio público, [...]” (p. 11).

Seguidamente desarrollaremos cada uno de estos criterios, para mayor comprensión.

**Criterio Legalista:** Centra su atención en las normas jurídicas que se han expedido para regular y organizar a la Administración Pública, y por ende al poder que los dirige: la Función Ejecutiva.

Este criterio es muy limitado e “inadmisible porque no detalla el contenido de las normas, ni la naturaleza de tales organizaciones y su funcionamiento” (Báez, 2011, p.11).



El criterio legalista, hoy en día, no podría ser aplicado por cuanto el Derecho Administrativo ya no se constituye únicamente por una serie de normas jurídicas, sino que, por el contrario, a éste se le han ido incorporando una serie de principios e instituciones de relevancia para su existencia; esto sin tomar en cuenta otros atributos que aparecen en relación a la administración pública, el Estado y el ciudadano.

**Criterio Doctrinal:** Para este criterio, el Derecho Administrativo se define únicamente desde la perspectiva de la actividad del Estado y el logro o cumplimiento de sus fines. Esta apreciación, es inexacta por cuanto el Derecho Administrativo puede ser confundido con el Derecho Público.

**Criterio Formal:** El derecho administrativo, desde este criterio, puede ser concebido como aquella rama del Derecho Público interno, el cual determina la organización y funcionamiento de toda la administración pública, ya sea ésta, central o paraestatal (Báez, 2011, p.13).

**Criterio Realista:** Niega la personalidad jurídica de la Administración Pública porque considera que personas comunes y corrientes e iguales al resto tienen a su cargo el manejo de servicios públicos a favor de los particulares. De igual forma, el criterio realista niega los derechos subjetivos, con lo cual, el Derecho Administrativo queda relegado y supeditado al conjunto de normas jurídicas que regulan a los servicios públicos; criterio que nos es admisible por cuanto el Estado realiza otras actividades que nada tienen que ver con el tema de los servicios públicos.

**Criterio de Servicio Público:** Este criterio deriva de la teoría de los actos de autoridad y de los actos de gestión que se desarrolló en Francia durante el siglo XIX, en la cual, el Estado tenía como una de sus finalidades principales, la prestación de servicios públicos, hecho que obligó a tener a la Administración Pública y al Derecho Administrativo un enfoque desde esta perspectiva.

Este criterio:

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

Es objetable porque implica un punto de vista subjetivo, según el cual la Administración Pública no es empresa, y las personas que representan al Estado en ejercicio de las facultades que la ley les confiere no son, en ninguna circunstancia, poderes, ni derechos, ni obligaciones (Báez, 2011, p. 11).

Se debe tener presente que estos criterios se han dado a lo largo de la evolución del Derecho Administrativo, con el único afán de definir al mismo. Sin embargo, el criterio que prevalece hoy en día es el subjetivo, el cual, por su importancia, será motivo de estudio, en el apartado que sigue a continuación.

## 2.4. El criterio subjetivo del Derecho Administrativo

Hoy en día prevalece con fuerza el criterio subjetivo del Derecho Administrativo, a pesar de tener sus detractores.

Según este criterio el Derecho Administrativo puede definirse:

[...] como la parte del ordenamiento jurídico que disciplina a las Administraciones Públicas, en concreto, mediante la regulación de su organización, funcionamiento y forma de actuación. El contenido esencial, pues, del Derecho Administrativo, según esta concepción subjetiva, consiste en la regulación del sistema de fuentes del Derecho a las que las Administraciones Públicas están sujetas, la organización de las propias Administraciones, el régimen jurídico de su actividad y el control de ésta. (García, 2015, p. 75)

A este criterio también se une la definición expuesta por Cosculluela (2015), quien manifiesta que:

[...] El Derecho Administrativo es el Derecho común y general de las Administraciones Públicas y de los demás Poderes Públicos en su actividad relacional con los ciudadanos y su personal. Ciertamente, en esta definición el Derecho Administrativo sólo tiene pleno sentido como Derecho común y general en relación con la Administración Pública, en tanto que los demás

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Poderes Públicos sólo están regulados por el Derecho Administrativo en muy singulares aspectos de su actividad, cuando crean relaciones jurídicas concretas con los ciudadanos o su personal, y no cuando ejercen su actividad sustancial (legislar, juzgar, etc.).

Por otra parte, el Derecho Administrativo, en una visión más descriptiva de su contenido, puede definirse como la rama del Derecho Público que regula las Administraciones Públicas, su organización, las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas, sus potestades y privilegios, el régimen jurídico de la actividad administrativa dirigida a la satisfacción de los intereses públicos y el sistema de garantías de los ciudadanos frente a la acción de los Poderes Públicos que directamente les afecta. (p. 40)

A partir de estas definiciones, se puede manifestar que el criterio subjetivo ha permitido que el Derecho Administrativo goce de las siguientes características:

- El Derecho Administrativo es una de las ramas del Derecho Público, porque se encarga del manejo interno del Estado, es decir de la Administración Pública. Así mismo, el Derecho Administrativo, guarda estrecha relación con el Derecho Constitucional, ya que es la aplicación o materialización de éste último.
- El Derecho Administrativo, es un derecho común para la Administración Pública en general.
- Siendo el Derecho Administrativo un Derecho estatutario de las Administraciones Públicas, constituye, para éstas, un auténtico Derecho común, en la medida en que es capaz de autointegrarse, al estar formado por normas positivas y por principios generales propios, exclusivamente, del Derecho Administrativo. (García, 2015, p. 75)
- La Administración Pública es indispensable para la existencia de la relación jurídico – administrativa.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

- El Derecho Administrativo es el tutor de los intereses públicos, debido a que la actividad de la Administración Pública busca el cumplimiento o satisfacción de los mismos.
- El Derecho Administrativo es un garantista de derechos subjetivos y objetivos de los ciudadanos, por ser la aplicación directa del Derecho Constitucional y porque la Administración Pública es la encargada de tutelar directamente estos derechos.
- El Derecho Administrativo se adapta permanentemente a la realidad que le rodea; es decir, se encuentra en constante cambio según las necesidades y requerimientos de la Administración Pública en algún momento determinado.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

*¡Interesante, verdad!*

***Tenga presente que:***

*Actualmente el **Derecho Administrativo** suele ser definido desde su **enfoque subjetivo**.*

Aunque este enfoque prima hoy en día, también es necesario recalcar que, en los últimos años, han surgido dos nuevos criterios que son:

**Criterio objetivo:** Este criterio señala que el Derecho Administrativo debe ser definido por su objeto, en lugar del sujeto. Por objeto debe entenderse todo tipo de acción realizada por la Administración Pública y que se encuentra orientada en tres aspectos que son: el ejercicio de la función administrativa, la prestación de servicios públicos y las relaciones jurídicas entre administraciones públicas y los ciudadanos.

**Criterio Mixto:** Desde este enfoque, se pretende integrar el criterio subjetivo y objetivo en uno solo, con la finalidad de encontrar una definición de Derecho Administrativo que se ajuste a la realidad, donde todo el quehacer administrativo “incluya la función administrativa, los órganos, los entes y las personas físicas y

jurídicas que la ejercen -en relación a su ejercicio ende esa función-, los límites de la actuación administrativa y los mecanismos de protección de los derechos fundamentales” (Ivanega, 2013, p. 193).

*Ahora es momento de revisar la clasificación del Derecho Administrativo, en el siguiente apartado.*

## 2.5. Clasificación del Derecho Administrativo

El Dr. Herman Jaramillo Ordóñez propone una clasificación del Derecho Administrativo obedeciendo a ciertas áreas de acción o campos en donde se lo aplica, dando como resultado la siguiente clasificación:

Gráfico 1. Clasificación del Derecho Administrativo



**Elaborado por:** Díaz, D. (2016)

**Fuente:** Tomado de Jaramillo, 2013, p. 36

De donde:

- a. **Derecho Administrativo Interno:** Son aquellas normas que se utilizan al interior de un organismo o entidad pública con la finalidad de regularlo. Como ejemplo se puede citar el Reglamento Orgánico Funcional de un Ministerio.

- b. **Derecho Administrativo Externo:** Es aquel derecho que regula o norma la relación Administración Pública – ciudadano. Aquí tenemos como ejemplo la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, la cual por un lado regula la institución conocida comúnmente como Registro Civil y por otro lado los servicios que debe brindar a la ciudadanía en general, en torno a su derecho de identidad y demás datos personales.
- c. **Derecho Administrativo General:** “Es un subsistema de normas, principios y reglas jurídicas aplicables a la universalidad de los organismos y dependencias del Estado” (Jaramillo, 2013, p. 36). Por ejemplo, el Código Orgánico Administrativo, es aplicable en todos los organismos y entidades que conforman el sector público.
- d. **Derecho Administrativo Especial:** Es aquel que se enfoca en los organismo y entidades especializados de la Administración Pública. Como por ejemplo la Ley de Empresas Públicas o el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; la primera norma regula el funcionamiento de las empresas públicas; y, el segundo todo lo destinado a los gobiernos, distritales, provinciales, municipales, metropolitanos, parroquiales rurales y regímenes especiales, en concreto.
- e. **Derecho Administrativo Procesal:** Es aquella parte del Derecho Administrativo que se enfoca en la tutela y protección de los derechos del ciudadano, cuando estos han sido vulnerados por parte de la Administración Pública, existiendo para ello dos vías al respecto: la primera, el procedimiento administrativo al interior de la misma Administración Pública; y, la segunda, el proceso administrativo a través de la vía legal conocida como jurisdicción contencioso administrativa.

*Una vez comprendida esta clasificación en forma teórica y práctica, continuaremos nuestro estudio con los contenidos relativos al objeto, fin,*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

*relevancia y ámbito de estudio del Derecho Administrativo en el apartado que sigue a continuación.*

## 2.6. Objeto, fin, relevancia, ámbito de estudio y globalización del Derecho Administrativo

En cuanto al **objeto** del Derecho Administrativo, se puede deducir que esta rama del Derecho Público está enfocada a regular, a través de sus diferentes figuras jurídicas, la estructura misma del Estado y sus instituciones, así como también las relaciones entre el Estado y sus administrados; todo esto para asegurar el interés público y el correcto manejo de la Administración Pública a fin de alcanzar el bien común.

El **fin** del Derecho Administrativo se logra la justicia administrativa por intermedio de los órganos competentes de la Función Judicial (Jaramillo, 2013, p. 37), lo cual desde mi punto de vista es una percepción muy limitada, porque deja fuera quizá uno de los fines más importantes del Estado: el servicio a la comunidad; que es otro fin de importante trascendencia en el Derecho Administrativo.

Cuando se habla de la **relevancia** del Derecho Administrativo se destaca, por una parte, la importancia de las normas jurídicas para organizar y estructurar las diferentes instituciones del Estado con el ánimo de lograr la correcta administración de las mismas; esto en cuanto a su relevancia jurídica; y, por lado, en cuanto a su relevancia técnica, la Administración otorga la debida eficacia y rapidez en la toma de decisiones de las autoridades.

El ámbito de estudio del Derecho Administrativo es muy amplio, porque abarca una serie de figuras o instituciones jurídicas creadas por la Constitución y las leyes, en donde los profesionales del Derecho pueden ejercer su profesión, ya sea patrocinando o asesorando al Estado y sus instituciones o defendiendo a los administrados.

Finalmente, necesidades (comercio, finanzas, agricultura, ambiente, industria, protección de grupos de atención prioritaria y de la igualdad de género, políticas

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

de índole social y problemas (tales como: narcotráfico, trata de personas, inmigración, cambio climático, corrupción, pobreza) que eran abordados en forma aislada por las esferas estatales de los diferentes países, han superado estas barreras, convirtiéndose en problemas transfronterizos que requieren el trabajo aunado o conjunto de diferentes Estados, siendo necesario la constitución de un marco normativo supranacional (en algunos casos existente, otros aun formándose y en otros por crearse), que sin violentar la soberanía de los mismos, permita dar soluciones a los mismos, naciendo así la **globalización del Derecho Administrativo**, cuya finalidad primordial se concentra en el pleno ejercicio y protección de los derechos fundamentales de las personas y principios derivados de los mismos.

Actualmente el Derecho Administrativo global puede ser considerado como una fuente material indirecta del Derecho en general, ya que se enmarca dentro del denominado soft law o “derecho blando”, pero más allá de esta consideración puede catalogarse como una realidad y un derecho en progreso (in fieri), que en palabras de Rodríguez – Arana Muñoz (2016):

[...] el Derecho Administrativo Global, como derecho que es y por ello producto cultural, ha de expresar un punto de vista sobre la justicia de base profundamente humanista, de manera que la libertad solidaria de los ciudadanos pueda ser garantizada también desde el orden jurídico administrativo global. (p. 56)

*Con las ideas obtenidas a través de la lectura del capítulo II de este texto guía, desarrolle el siguiente ejercicio, que le permitirá reforzar sus conocimientos sobre el Derecho Administrativo.*

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)



## Actividad recomendada

Elabore un esquema de llaves en el cual se detallen las principales características de los siguientes términos: Derecho Público; Derecho Administrativo; criterios, clasificación, objeto, fin, relevancia, ámbito de estudio y globalización del Derecho Administrativo.

*¡Muy buen trabajo!, ahora que usted puede diferenciar entre los términos Derecho Público y Derecho Administrativo, es momento que retroalimente sus conocimientos; para lo cual le propongo resolver las siguientes interrogantes:*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



## Autoevaluación 2

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

**Encierre en un círculo el literal de la única alternativa correcta.**

1. El Derecho Público tiene como objeto protegido el:
  - a. interés particular.
  - b. interés político.
  - c. interés general.
  
2. El Derecho Privado garantiza el interés:
  - a. político.
  - b. particular.
  - c. público.
  
3. La rama general del Derecho que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus administrados mediante una serie de normas destinadas a proteger el interés general y el bien común de una sociedad en un momento determinado de su historia, es la definición de:
  - a. Derecho Público.
  - b. Derecho Común.
  - c. Derecho Privado.

4. El Derecho Público se divide en las siguientes ramas:
  - a. Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Civil, Derecho Mercantil, Derecho del Trabajo y Derecho Agrario.
  - b. Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Comercial, Derecho Mercantil, Derecho Civil y Derecho Agrario.
  - c. Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Penal, Derecho Procesal, Derecho del Trabajo y Derecho Agrario.
  
5. El Derecho Administrativo es un derecho de naturaleza estatutaria, en cuanto se dirige a la regulación de las singulares especies de sujetos que se agrupan bajo el nombre de administraciones públicas, sustrayendo a estos sujetos singulares del derecho común, es la definición expuesta por:
  - a. Younes y Rodríguez.
  - b. García de Enterría y Fernández.
  - c. Dromi y Gordillo.
  
6. De los criterios de definición del Derecho Administrativo, se puede decir que el criterio legalista centra su atención en:
  - a. las normas jurídicas que se han expedido para regular y organizar a la Administración Pública.
  - b. el conjunto de normas jurídicas que regulan exclusivamente a los servicios públicos.
  - c. negar la personalidad jurídica de la Administración Pública.
  
7. El Derecho Administrativo guarda estrecha relación con el Derecho:
  - a. Civil.
  - b. Mercantil.
  - c. Constitucional.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

8. La Administración Pública es indispensable para la relación:

- a. jurídico-social.
- b. jurídico-administrativa.
- c. jurídico-privada.

9. El Derecho Administrativo se clasifica en:

- a. interno, externo, especial, general y procesal.
- b. interno, externo, abstracto, simple y procesal.
- c. interno, externo, particular, general y procesal.

10. Aquella parte de Derecho Administrativo que se enfoca en los organismos y entidades especializadas de la Administración Pública, se denomina:

- a. Derecho Administrativo Interno.
- b. Derecho Administrativo Procesal.
- c. Derecho Administrativo Especial.

**IMPORTANTE:** Una vez finalizada la presente autoevaluación compare sus respuestas con las que se encuentran en la parte denominada solucionario, al final de este texto-guía; esta actividad le ayudará a reforzar y retroalimentar los conocimientos adquiridos en la presente unidad.



Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

## UNIDAD 3. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

*En esta unidad tendrá la oportunidad de aprender un tema muy importante dentro del Derecho Administrativo, el cual versa sobre las fuentes que permitieron su evolución y desarrollo hasta nuestros días, por lo que es necesario abordarlos sin más demora.*

*¡Continúe!*

### 3.1. Fuentes del Derecho en general

Es importante señalar que cuando nos referimos al término “fuentes del Derecho”, se genera una serie de debates doctrinarios entre los estudiosos de la materia, quienes buscan a través de sus interpretaciones, los diferentes elementos que dan origen y nutren constantemente a esta rama del Derecho.

En esta parte comparto el criterio expuesto por el Dr. Herman Jaramillo Ordóñez (2013), cuando manifiesta que las fuentes de donde proviene el Derecho, en general, son dos: materiales y formales; las cuales se podrían definir de la siguiente manera:

Las **fuentes materiales** son aquellas necesidades sociales que tiene la población en general y que, por su grado de importancia o impacto de las mismas, necesariamente requieren ser transformadas en normas para regular ciertos comportamientos humanos. De ahí que se pueda expresar que la realidad supera al Derecho, es decir, que la realidad social cambia constantemente y genera nuevas necesidades, las cuales obligatoriamente necesitan ser reguladas por el Derecho para lograr el bien común de las personas.

En cambio, las **fuentes formales** constituyen el proceso técnico jurídico para materializar y exteriorizar las normas de derecho dentro de una determinada sociedad, es decir, constituyen aquel momento de creación o formación de

la norma jurídica por parte del legislador, atendiendo o dando solución a una determinada necesidad social (fuente material).

Como se puede evidenciar, las fuentes materiales y formales del Derecho son indispensables unas de otras, y caminan en forma paralela en el proceso de evolución del Derecho.

*Comprendido este apartado, realice la siguiente:*

### Actividad recomendada

Redacte un breve ensayo sobre las fuentes del Derecho, en el cual consten las ideas principales de este apartado, así como también sus comentarios personales sobre estos contenidos, en un máximo de dos hojas.

*¡Buen trabajo! ¡Interesante, verdad! Con la redacción de este ensayo tiene una idea clara de cómo operan en nuestra realidad estos dos tipos de fuentes. Con estas referencias es momento de adentrarnos en concreto a conocer las fuentes que originan al Derecho Administrativo en los apartados que siguen a continuación.*

## 3.2. Fuentes del Derecho Administrativo

Al momento de determinar las fuentes que dan origen al Derecho la doctrina es muy amplia, sin embargo, es necesario acotar que las fuentes del Derecho Administrativo son las mismas que se usan en el Derecho en general, salvo que con mayor profundización en determinadas fuentes.

Autores nacionales como el Dr. Patricio Secaira Durango (2008), manifiesta que las fuentes del Derecho Administrativo se encuentran en la sociedad.

Por otra parte, el Dr. Efraín Pérez (2011), expone que las fuentes del Derecho Administrativo se centran específicamente en la Constitución, las normas legales

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

(leyes orgánicas y leyes ordinarias) y las normas administrativas, dentro de las cuales destaca de sobremanera el reglamento.

El Dr. Nicolás Granja Galindo (1999), destaca que las fuentes del Derecho Administrativo se dividen en fuentes principales o positivas y fuentes racionales o secundarias. En las primeras se encuentra la Constitución, la ley, el reglamento, el estatuto, el decreto, las ordenanzas y las instrucciones. En las segundas, se encuentran la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina científica.

En nuestro país, para saber cuáles son las fuentes de ambos derechos, es necesario acudir a la Constitución, la misma que en su artículo 425 señala la jerarquización que tienen las leyes en nuestro país y que como tales son fuentes esenciales para el desarrollo normativo de nuestra vida jurídica, y que son:

Tabla 2. *Orden jerárquico de las leyes en el Ecuador*

#### Artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador

1. Constitución
2. Tratados y convenios internacionales
3. Leyes orgánicas
4. Leyes ordinarias
5. Normas regionales y ordenanzas distritales
6. Decretos y reglamentos
7. Ordenanzas
8. Acuerdos y resoluciones
9. Actos y decisiones de poderes públicos

**Elaborado por:** Díaz, D. (2016)

**Fuente:** Constitución de la República del Ecuador

Una vez conocidas las fuentes que desarrollan el Derecho en nuestro país, es momento de conocer el criterio doctrinario del Dr. Herman Jaramillo Ordóñez (2013), quien manifiesta que a las fuentes del Derecho se las puede dividir en tres grupos que son:

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

- **Fuentes Administrativas Principales.-** Las cuales son: La Constitución de la República; la ley; los decretos; los reglamentos; los estatutos, las ordenanzas; y, los actos administrativos.
- **Fuentes Administrativas Secundarias.-** Conformadas por: Las resoluciones y acuerdos; los manuales administrativos; y, los instructivos y circulares.
- **Fuentes Administrativas Racionales. -** Estas fuentes son las siguientes: La costumbre; la jurisprudencia; y, la doctrina científica. (pp. 43-44)

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Las **fuentes administrativas principales** se desarrollan siguiendo el orden jerárquico que tienen estas normas (pirámide de Kelsen) y, en forma similar a lo establecido en el artículo 425 de la Constitución de la República en vigencia.

A estas fuentes las podemos definir brevemente de la siguiente manera:

**La Constitución de la República:** “Es el conjunto de normas y preceptos fundamentales que determinan la organización y competencias del poder público, las bases de la vida social y económica, y los derechos y deberes de los individuos que integran un Estado” (Corporación de Estudios y Publicaciones, 2009, p. 51).

De esta definición se deduce que la Constitución está integrada por tres partes fundamentales que son la orgánica, la material o dogmática y la procedimental; las mismas que están orientadas a la organización del Estado; a la declaración de derechos de las personas; y a los mecanismos para garantizar los derechos de las personas, respectivamente.

Autores como Pérez (2011) señalan que la Constitución se conforma de tres partes, una primera parte dogmática destinada a la declaración de derechos; una segunda parte orgánica destinada a la estructura y organización de las funciones



del Estado; y, una tercera parte se supremacía que otorga superioridad al mandato constitucional.

Como se puede apreciar, los criterios científicos sobre las partes de la Constitución tienen similitudes y diferencias según el autor que se estudia; sin embargo, son relevantes y sirven para formar un criterio personal sobre el tema en estudio.

### **Recuerde que:**

*La doctrina manifiesta que actualmente la **Constitución se encuentra dividida en tres partes: dogmática, orgánica y supremacía constitucional.***

**La ley:** Según la Corporación de Estudios y Publicaciones (2009) nos dice que:

Es el precepto jurídico emanado de autoridad competente. Se la considera como fuente del Derecho; en ella se ordena o se prohíbe algo. La ley se fundamenta en la justicia y el bien común, así como en el establecimiento de condiciones para una convivencia armónica y desarrollo social adecuado. Todos los individuos se encuentran bajo su imperio y se presume su obligatoriedad y cumplimiento. (p. 195)

La ley son todos aquellos preceptos jurídicos que emanan de la autoridad competente (Asamblea Nacional) y que mandan, permiten o prohíben con la finalidad de lograr la justicia y el bien común, a través de una serie de condiciones que faciliten una convivencia armónica y un adecuado desarrollo social. Siguiendo el mandato constitucional, **el artículo 133 de la Constitución dispone que las leyes, en nuestro país, sean orgánicas y ordinarias**, en donde las primeras prevalecen sobre las segundas.

**Las leyes orgánicas** según la Corte Constitucional Colombiana en su sentencia de fecha 1 de abril de 1993, signada con el número C-131, nos dice que:

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

[...] tienen características especiales, puesto que tienen como función organizar un sistema legal que depende de ellas, reglamentando plenamente las materias previstas en la Carta, y condicionando con su normalidad la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan (citado por Caballero y Anzola, 1995, p. 32).

Por lo que, una ley orgánica es jerárquicamente superior a la ley ordinaria, ya que ha sido instituida por la Constitución para regular ciertas materias en específico.

**Las leyes ordinarias**, en cambio, están destinadas a regular cualquier materia que esté subordinada a las mismas, con la excepción de aquellas materias normadas por las leyes orgánicas. Estas leyes ordinarias son inferiores a la Constitución y a las leyes orgánicas y no tienen la capacidad de modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

### ***Tenga presente que:***

*Las leyes en nuestro país se clasifican en orgánicas y ordinarias. Las leyes orgánicas prevalecen sobre las leyes ordinarias.*

**Los decretos:** Son aquellos mediante los cuales se desarrolla la delegación legislativa del Presidente de la República dentro del ámbito de sus competencias. Los decretos sólo podrán ser expedidos por el Presidente de la República y todo decreto posee lo que se conoce como fuerza de ley. Estos decretos pueden ser de dos clases: decretos ley y decretos con fuerza de ley.

**Los reglamentos:** Son aquellas disposiciones de carácter jurídico general que nacen de un acto unilateral del Ejecutivo por mandato directo de la Constitución y la ley. Los reglamentos son dictados por el **Presidente de la República**, quien por mandato constitucional tiene, en exclusiva, la **potestad reglamentaria**.

Estos reglamentos, según el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), vienen dados a través de **actos normativos**, es

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

decir, a través de manifestaciones o declaraciones que causan efectos jurídicos de carácter general.

Por otra parte, existen ciertos órganos e instituciones públicas que la Constitución los ha dotado de la capacidad de dictar normas reglamentarias como el caso de la Contraloría General del Estado para regular el uso y manejo de los bienes públicos. También tenemos el caso de los conocidos reglamentos orgánicos funcionales, que son de uso interno de los ministerios y de las instituciones del sector público y que son dictados por ellos mismos.

En estos dos casos, tanto las normas reglamentarias como los reglamentos orgánicos funcionales, se hallan por debajo de los reglamentos dictados por el Presidente de la República y nunca a un mismo nivel.

Finalmente, en nuestro medio se manejan dos clases de reglamento, por una parte, los de ejecución que están encaminados a facilitar el cumplimiento de una ley; y, por otra parte, los autónomos que son aquellos que se dictan sin necesidad de una ley previa, de ahí su nombre de autónomos y porque además se dictan en virtud de las competencias que le asigne la Constitución o la ley a una autoridad o a un órgano estatal determinado.

**Los estatutos:** Según Secaira (2008):

Debe señalarse que en nuestro sistema jurídico el estatuto tiene una jerarquía inferior a la Ley y sirve, de modo general para regular las actividades de las distintas formas de organización social o mercantil para lo cual se requiere la aprobación de una autoridad pública determinada. Es definido como el conjunto de normas jurídicas que regula la organización y funcionamiento de entes colectivos de derecho privado. (p. 75)

**Las ordenanzas:** Son aquellos cuerpos legales mediante los cuales ciertos gobiernos autónomos descentralizados ejercen las competencias establecidas en la Constitución y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. En este sentido existen ordenanzas provinciales, ordenanzas

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

cantoniales o municipales y ordenanzas distritales, según al nivel de gobierno que correspondan.

**Los actos administrativos:** Son las declaraciones de un órgano o autoridad pública competente que crea, modifica, reconoce o extingue una situación jurídica de carácter individual. Son los medios a través de los cuales se manifiesta la actividad diaria de la Administración Pública.

Las **fuentes administrativas secundarias**, se derivan de las actuaciones que realiza la Administración Pública en el ejercicio de las diferentes competencias que tienen las instituciones y organismos del sector público, y se encuentran subordinadas a las fuentes administrativas principales.

Entre estas fuentes tenemos:

**Las resoluciones y acuerdos administrativos:** Las resoluciones son los pronunciamientos realizados por las máximas autoridades públicas, en los cuales se resuelven cierto tipo de situaciones puestas a su conocimiento por parte de los administrados; en cambio, los acuerdos son las decisiones tomadas por estas mismas autoridades públicas para resolver situaciones netamente legales de tipo general.

**Los manuales administrativos:** Son cuerpos dictados por las máximas autoridades del país, con la finalidad de regular, al interior de una institución u organismo público, cierto tipo de funciones o procedimientos que son necesarios para el cumplimiento de sus finalidades.

**Los instructivos y circulares:** Los instructivos son manuales que contienen normas de uso sencillo, para dar facilidades a los servidores públicos, con la finalidad de que presten un buen servicio a la ciudadanía o al interior de la misma institución pública. Las circulares son dictadas por las autoridades públicas hacia sus subordinados para normar ciertos aspectos de la administración a su cargo.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

Las **fuentes administrativas racionales**, corresponden a la parte doctrinaria y de jurisprudencia desarrollada en torno a las instituciones jurídicas que posee el Derecho Administrativo. Estas fuentes son:

**La costumbre:** Es también una de las fuentes primigenias del Derecho en general y es utilizada en los casos determinados en el Código Civil. La costumbre es la repetición constante de cierto tipo de actos en el devenir del tiempo, lo que hace que perduren de generación en generación hasta constituirse en una fuente importante para nuestro Derecho. En nuestra rama de estudio resulta difícil acudir a esta fuente, ya que por el principio de legalidad que poseen las normas de derecho público debe existir un acatamiento único a las normas dispuestas en la Constitución y la ley.

**La jurisprudencia:** Esta fuente constituye un pilar fundamental para el desarrollo del Derecho Administrativo, primero porque son dictadas por las máximas autoridades de justicia de nuestro país a través de sus sentencias; y, en segundo lugar, porque se constituye en una verdadera ciencia del Derecho y fuente de consulta para los abogados ante los vacíos u oscuridad de ciertas normas jurídicas.

**La doctrina científica:** Desarrollada preferentemente por parte de los estudiosos y tratadistas del Derecho Administrativo, quienes exponen sus teorías y conclusiones sobre las diferentes figuras jurídicas existentes a nivel nacional e internacional en esta rama de estudio del Derecho.

*Finalizado el presente apartado, y para una mejor comprensión de los contenidos antes expuestos, desarrolle la siguiente:*

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

## Actividad recomendada

Elabore un cuadro sinóptico sobre las fuentes del Derecho Administrativo, en el cual consten las fuentes principales, secundarias y racionales; todas ellas con sus respectivos elementos, los cuales deberán contener sus principales características.

*¡Felicitaciones! Ha realizado un excelente trabajo. Esta actividad tenía como finalidad que usted se familiarice con todas las fuentes del Derecho Administrativo, ya que, en la práctica como profesional del Derecho, le serán de mucha utilidad.*

*Una vez culminado el estudio de la presente unidad y es momento de comprobar el grado de comprensión de la misma, por lo que es necesario dar contestación a las interrogantes que siguen a continuación:*

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)



## Autoevaluación 3

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

**Encierre en un círculo el literal de la única alternativa correcta.**

1. Las necesidades sociales que tiene la población en general y que, por su grado de importancia, necesariamente requieren ser transformadas en normas para regular ciertos comportamientos humanos, es la definición de:
  - a. fuentes materiales.
  - b. fuentes generales.
  - c. fuentes formales.
  
2. El proceso técnico jurídico para materializar y exteriorizar las normas de derecho dentro de una determinada sociedad, se denomina:
  - a. fuentes formales.
  - b. fuentes generales.
  - c. fuentes materiales.
  
3. El autor que manifiesta que las fuentes del Derecho Administrativo se encuentran en la sociedad, es:
  - a. Efraín Pérez.
  - b. Patricio Secaira.
  - c. Nicolás Granja.
  
4. Para Efraín Pérez, las fuentes del Derecho Administrativo se centran en:
  - a. la Constitución, las normas internacionales y las normas civiles.
  - b. la Constitución, las normas legales y las normas administrativas.
  - c. la Constitución, las normas internas y las normas penales.

5. Para Herman Jaramillo Ordóñez, las fuentes del Derecho Administrativo son:

- a. Fuentes administrativas principales, fuentes administrativas secundarias y fuentes administrativas terciarias.
- b. Fuentes administrativas generales, fuentes administrativas privadas y fuentes administrativas procesales.
- c. Fuentes administrativas principales, fuentes administrativas secundarias y fuentes administrativas racionales.

6. Entre las fuentes administrativas principales tenemos:

- a. la Constitución de la República, la ley, los decretos, los instructivos y las circulares.
- b. la Constitución de la República, la doctrina, la jurisprudencia, las ordenanzas y los actos administrativos.
- c. la Constitución de la república, la ley, los decretos, los reglamentos, los estatutos, las ordenanzas y los actos administrativos.

7. Las leyes, en nuestro país, se clasifica en:

- a. orgánicas y ordinarias.
- b. generales y especiales.
- c. públicas y privadas.

8. En nuestro medio se manejan dos clases de reglamentos:

- a. los de ejecución y los autónomos.
- b. los dependientes y los independientes.
- c. los de participación y los individuales.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



9. Las ordenanzas son cuerpos legales expedidos por:

- a. el Ejecutivo.
- b. los municipios.
- c. los ministerios.

10. Una de las fuentes administrativas racionales es la:

- a. Constitución.
- b. Jurisprudencia.
- c. Ley.

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

**IMPORTANTE:** Una vez finalizada la presente autoevaluación compare sus respuestas con las que se encuentran en la parte denominada solucionario, al final de este texto-guía; esta actividad le ayudará a reforzar y retroalimentar los conocimientos adquiridos en esta unidad.



## UNIDAD 4. LA FUNCIÓN PÚBLICA

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

*Ahora corresponde destacar la importancia que tienen los medios a través de los cuales la Administración Pública realiza sus actividades cotidianas, que se traduce en la función pública o talento humano y el uso de los bienes públicos; pero en el presente capítulo nos enfocaremos concretamente en el aprendizaje de la función pública.*

*¡Continúe!*

### 4.1. Administración de recursos humanos

Cuando se abordó el tema del proceso administrativo o enfoque operacional, se hizo alusión a una etapa que lleva por nombre integración de personal, más conocida como administración del recurso humano. En nuestro caso de estudio esta administración de recursos humanos, al interior de la Administración Pública, se la conoce con el nombre de función pública.

Por simple lógica, la administración pública por sí sola no puede manejarse y necesita obligatoriamente del recurso humano para ponerse en marcha. Este recurso humano es quizá el más importante porque es el encargado de usar y manejar los bienes públicos, así como también los fondos públicos que se derivan del presupuesto general del Estado.

La administración del recurso humano o talento humano no es al azar, obedece a una estructura u organización, y, por ende, debe enmarcarse en las disposiciones constitucionales y legales que sobre la materia cuenta nuestra administración pública.

### 4.2. Concepto de función pública

La función pública o empleo público, es una de las figuras jurídicas del Derecho Administrativo que han sido poco estudiadas en nuestro medio y a nivel

internacional; ya las ciencias administrativas han tomado el lugar de la misma con sus diferentes modelos.

Esto no significa que se debe dejar de lado esta figura que es la más trascendental de todas ya que el recurso humano y su talento es el verdadero motor de la Administración Pública.

Sentadas estas breves consideraciones, es momento de definir a la misma en los términos que siguen a continuación:

Para la profesora argentina Ivanega (2013):

La definición jurídica de la función pública es a veces inexistente y a menudo imprecisa, remite a nociones sociopolíticas vinculadas a la permanencia de la Administración en un contexto político democrático.

Preferimos la noción que vincula la función pública con la idea de actividad o movimiento, es decir con un contenido dinámico, con la ejecución de un cometido, con el con el ejercicio de “una acción”. De ahí que en una concepción amplia se la relaciona con la actividad cumplida por un órgano público estatal, para el logro de una finalidad de interés general o que le es inherente.

Con este criterio se comprenden todas las todas las funciones del Estado, es decir que incluye las administrativas, las legislativas y las judiciales. Pero admite un concepto más restringido, limitado al cumplimiento de actividades esenciales y propias de la Administración Pública. (pp. 308-309)

Para el profesor colombiano Younes (2014): “La administración del talento humano al servicio del Estado es conocida ampliamente como función pública” (p. 168).

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

Por otro lado, la profesora española Baltar (2015), afirma:

La Administración Pública constituye un aparato burocrático estable que conforma un poder público al servicio del poder ejecutivo. Dentro de este concepto, cabe articular el de la función pública como el conjunto de personas físicas al servicio de la Administración Pública para el ejercicio de funciones y servicios públicos, así como el régimen jurídico aplicable a todas ellas.

[...] es igualmente reseñable que la función pública puede ser entendida como función colectiva, en el sentido de que la finalidad última de las personas físicas que prestan servicios en las Administraciones Públicas coincide con la que el artículo 103.1 de la Constitución atribuye a estas últimas, que no es otra cosa que *servir con objetividad los intereses generales* actuando de acuerdo con los principios que en él se mencionan, a saber, *eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con pleno sometimiento a la Ley y al Derecho*. (pp. 645-646)

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, en su capítulo I, apartado 2 señala:

La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.  
(Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003, p. 5)

A nuestro criterio, la función pública o empleo público puede definirse como un conjunto de personas naturales o físicas, distribuidas en los diferentes niveles de la Administración Pública, con deberes y atribuciones específicas según el ejercicio de su cargo; estando al servicio del interés general y sometida por lo dispuesto en la Constitución y la Ley. En nuestro país la función pública toma el nombre de servicio público.

También cabe mencionar que la función pública, doctrinariamente, se encuentra sustentada en una serie de principios como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de las funciones, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los valores de la democracia (Quesada, 2014).

Teóricamente, se han propuesto dos modelos para la gestión del talento humano dentro de la Administración Pública, aunque en la práctica suelen mezclarse. Estos modelos son el cerrado (también conocido con el nombre de europeo o estatutario) y el abierto (conocido como anglosajón o de empleo).

El **modelo cerrado** se rige por dos aspectos fundamentales **el estatuto y la carrera administrativa**. El estatuto se refiere al conjunto de normas de Derecho Administrativo que regulan a la función pública, que en nuestro caso es la Ley Orgánica del Servicio Público y su reglamento. En cambio, la carrera administrativa permite a la persona que accede a la misma, formar parte de la Administración Pública e ir promoviéndose dentro de ésta según la normativa establecida para el efecto.

El **modelo abierto**, por el contrario, se regula por medio de una **relación contractual** basada en el **Derecho del Trabajo** y está destinada a cumplir con una **función en específico**.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

Es por ello que dentro de la Administración Pública puede evidenciarse la presencia de servidores públicos y de trabajadores u obreros, cada uno regulado por las leyes que les asisten legalmente.

### 4.3. Consideraciones constitucionales sobre el servicio público en el Ecuador

*Ahora corresponde realizar un análisis sobre las disposiciones constitucionales que rigen para nuestro servicio público, en este sentido se puede manifestar que la Constitución de la República del Ecuador, en su Título IV, Capítulo VI, Sección Tercera dedica los artículos 229 al 234 para referirse a los servidores públicos, los cuales son materia de estudio en este apartado.*

En primer lugar, el artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) manifiesta que, gozan de la calidad de servidores públicos todas aquellas personas que bajo cualquier forma o título trabajen, presten servicios o, en su defecto, ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Así mismo, esta disposición constitucional señala que sus derechos son irrenunciables y que a través de su respectiva ley (Ley Orgánica del Servicio Público) se definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones en el sector público, el cual regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones. El organismo al cual nos hemos referido anteriormente, es en la actualidad, el Ministerio de Relaciones Labores.

Esta misma disposición reconoce que existen trabajadores al servicio de la Administración Pública, bajo la calidad de obreros, los cuales seguirán sujetos a lo dispuesto por el Código del Trabajo.

En cuanto a la remuneración, el artículo en mención, expone que ésta será justa y equitativa, en relación a las funciones o actividades realizadas; y, considerará, además, la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

El artículo 230 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), en cambio, menciona tres de prohibiciones para el ejercicio del servicio público, que en concreto son:

- a. El desempeñar más de un cargo público al mismo tiempo, a excepción de la docencia universitaria siempre y cuando el horario del servidor público lo permita; lo cual se conoce como pluriempleo.
- b. El nepotismo.
- c. Las acciones de discriminación de cualquier tipo.

El artículo 231 del mismo cuerpo constitucional manifiesta la obligación que tienen todos los servidores públicos, sin excepción alguna, de rendir la correspondiente declaración patrimonial juramentada y la autorización del levantamiento del sigilo bancario, al inicio y finalización de su gestión, así como cuando la ley lo disponga.

De igual forma, la Contraloría General del Estado será la encargada de verificar y confrontar esta información e investigar aquellos casos en los cuales se puede presumir la existencia de enriquecimiento ilícito.

La falta de presentación de la declaración patrimonial juramentada al final de la gestión o la inconsistencia injustificada de la misma hará presumir enriquecimiento ilícito. Para los casos de testaferro la Contraloría General del Estado podrá solicitar declaraciones similares a terceras personas que se encuentren vinculadas con quien ejerza o haya ejercido una función pública.

El artículo 232 del cuerpo legal en mención, en cambio, versa sobre las inhabilidades para ser funcionario público o miembro de organismos directivos en entidades que ejerzan potestad estatal de control y regulación; así como, en el caso de tener algún tipo de interés personal en áreas que vayan a ser controladas o reguladas; o, cuando representen a terceros que tengan intereses en éstas áreas.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

Aquí cabe destacar que existe la prohibición constitucional, de que los servidores públicos se abstendrán de actuar en aquellos casos en donde sus intereses personales estén en conflicto con los del organismo o entidad pública en los cuales presta su servicio.

El artículo 233 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) manifiesta que ningún servidor público estará exento de responsabilidades por los actos u omisiones realizadas dentro del ejercicio de su gestión pública. De igual manera, serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes y recursos públicos.

Esta misma disposición señala, además, que todos los servidores públicos, delegados o representantes de cuerpos colegiados de la Administración Pública, estarán sujetos a las sanciones establecidas para los delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito y que puedan ser cometidos en el ejercicio de sus cargos. Estas acciones penales tendrán la característica de imprescriptibles y, podrán iniciarse y continuarse en ausencia de los acusados; en este caso, estas disposiciones podrán ampliarse y aplicarse para todas las personas que hayan participado de estos delitos, aunque no tengan tales calidades.

Finalmente, el artículo 234 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) garantiza la formación y capacitación continua de los servidores públicos mediante las escuelas, institutos, academias, programas de formación o capacitación del sector público; todo ello en coordinación con instituciones nacionales o internacionales, siempre y cuando exista el debido acuerdo con el Estado.

Realizado este análisis, es momento de conocer su criterio personal en torno al tema, por lo que le sugiero realizar la siguiente actividad recomendada.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)



## Actividad recomendada

Analice los artículos 229 al 234 de la Constitución de la República del Ecuador, y redacte su análisis personal en el máximo de una hoja.

Puede acudir a otras fuentes bibliográficas o a la Internet que traten sobre el tema en mención.

*¡Buen trabajo! ¡Interesante, verdad! Consultar otros criterios sobre la temática abordada permite que vaya comprendiendo a profundidad el tema y pueda ir formando un criterio personal en torno al mismo. De igual manera, esta actividad le permitió analizar las normas constitucionales que regulan a los servidores públicos en nuestro país, con las cuales debe estar familiarizado en el ejercicio de su futura profesión.*

*Siga adelante en sus estudios.*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

## 4.4. Consideraciones legales del servicio público en el Ecuador

Para regular el comportamiento del recurso humano al interior de la Administración Pública, en nuestro país se expidió la Ley Orgánica de Servicio Público cuyo cumplimiento corre a cargo del Ministerio de Relaciones Labores y de las unidades de administración del talento humano de los organismos y entidades del Estado.

Este cuerpo legal centra su atención en una serie de principios rectores que vienen a ser los pilares sobre los cuales se debe enrumbar al servicio público en nuestro país, así como también cuenta con la debida planificación institucional del talento humano, el subsistema de clasificación de puestos, la forma en cómo se seleccionará al personal que ingresará a trabajar en el sector público, el subsistema de capacitación y desarrollo de personal, y el subsistema de evaluación del desempeño. Todo esto desarrollado en la parte técnica de dicha ley orgánica.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Servicio Público también concentra su atención en la figura de los servidores públicos, y los divide en autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como también detalla sus deberes, derechos y prohibiciones.

Esta ley es enfática al prohibir expresamente el pluriempleo, a excepción de la cátedra universitaria y lucha a toda costa contra el nepotismo que en gobiernos anteriores era muy de moda.

También cabe acotar que los servidores públicos tienen la obligación de presentar la respectiva declaración juramentada de bienes al inicio y fin de su gestión, esto con la finalidad de que Contraloría las examine para evitar abusos, arbitrariedades y actos de corrupción.

Los servidores públicos tienen la oportunidad de realizar una carrera administrativa al interior del sector público, a diferencia del empleado privado que puede ser removido en cualquier momento por su patrono y, por su trabajo realizado se harán acreedores a la respectiva remuneración con todos los beneficios que la ley les ampara.

Finalmente, los servidores públicos están sujetos a un régimen disciplinario cuando comenten las faltas señaladas en la ley y para ello cuenta con el debido sumario administrativo, a fin de garantizar su derecho a la defensa y al debido proceso, siempre y cuando estas acciones sean interpuestas en los plazos que determina la ley, caso contrario operará la prescripción de estas acciones.

#### 4.5. Clasificación de los servidores públicos

Apegados a nuestra realidad, se puede manifestar que las personas que ejercen la función pública en Ecuador se pueden clasificar de la siguiente manera:

- **Dignatario:** Según Jaramillo (2013) “El dignatario es el representante constitucional y legal del Estado, designado democráticamente por medio de votación popular, con poderes constitucionales y legales para gobernar

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

y administrar al país de acuerdo con los límites de su jurisdicción y competencia” (269).

- **Autoridad:** Puede considerarse como la máxima autoridad o representante de un organismo o entidad pública, la cual está facultada para actuar en el ámbito de sus competencias y, sobre todo dotada de poder de decisión o de mando para ejecutar una serie de actividades o para resolver los problemas puestos a su conocimiento.
- **Funcionario:** Es el “[...] servidor que ejerce un puesto, excluido de la carrera del servicio público, de libre nombramiento y remoción por parte de la autoridad nominadora [...], y su puesto se encuentra dentro de los grupos ocupacionales [...] del nivel jerárquico superior” (Pérez, 2014, pp. 243-244). Un ejemplo de funcionario puede ser el responsable de la Unidad de Asesoría Jurídica de una institución pública.
- **Servidor:** Es aquella persona legalmente nombrada para trabajar o prestar sus servicios dentro de la Administración Pública.
- **Obrero:** Es la persona que, si bien labora dentro de los organismos o entidades públicas, se rige por el Código del Trabajo; y su actividad es netamente física o material, a diferencia de los otros que realizan un trabajo de tipo intelectual.

*Comprendidos estos contenidos, le invito a realizar la siguiente:*

### Actividad recomendada

Frente a cada ejemplo coloque el tipo de servidor público que corresponda. Puede consultar en otras fuentes bibliográficas o en la Internet.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Ejemplo	Tipo de Servidor Público
Ministro de Defensa	
Chofer	
Alcalde	
Gobernador	
Responsable de la Unidad de Talento Humano del Ministerio de Educación	
Operador de maquinaria del Ministerio de Obras Públicas	

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

*¡Muy buen trabajo!*

*Este ejercicio le ha permitido familiarizarse con los diferentes tipos de empleados públicos que existen en nuestro país. Por otra parte, en la realidad, es necesario que usted los distinga ya que el ejercicio de la profesión le obliga a llevar trámites administrativos y juicios contencioso administrativos, donde es necesario conocer ante quien demandar y, saber si esa autoridad es competente para conocer o resolver un determinado asunto.*

*En el ejercicio se propuso una serie de ejemplos, donde en calidad de dignatario se encuentra el alcalde; como autoridad el Ministro de Defensa y el gobernador; como funcionario el responsable de la Unidad de Talento Humano del Ministerio de Educación; y, como obreros el chofer y el operador de maquinaria del Ministerio de Obras Públicas.*

*Vaya señalando más ejemplos dentro de cuadro e irá comprendiendo de mejor manera esta temática.*

*¡Siga adelante!*

## 4.6. Nepotismo y pluriempleo

*Para culminar la presente unidad, es momento de revisar las prohibiciones para ejercer el servicio público en el Ecuador, en los contenidos que siguen a continuación:*

El nepotismo tiene lugar cuando la autoridad nominadora designa, nombra, posesiona o contrata dentro del mismo organismo o entidad pública a su cónyuge o conviviente y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Estos actos se encuentran prohibidos por expresas disposiciones constitucionales y legales.

Para Jaramillo (2013), el nepotismo:

Es un acto inconstitucional e ilegal y una modalidad de corrupción administrativa de parte de las autoridades nominadoras, consistente en designar en un cargo público en una misma entidad del Estado, ora para promover el prestigio de determinadas personas, ora para originar una maquinaria política o perseguir oscuros y protervos fines. [...] la autoridad nominadora será destituida de su puesto de trabajo. (p. 277)

En cambio, el pluriempleo consiste en el desempeño de dos o más cargos públicos simultáneamente o al mismo tiempo, con excepción de la docencia universitaria, la cual está permitida, siempre y cuando, sea fuera de los horarios de trabajo en los organismos y entidades del sector público.

*Finalizada la unidad 4 es necesario evaluar los conocimientos adquiridos, por lo que le propongo dar contestación a las siguientes interrogantes:*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



## Autoevaluación 4

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

**Encierre en un círculo el literal de la única alternativa correcta.**

1. A la administración de recursos humanos, al interior de la Administración Pública, se la conoce con el nombre de:
  - a. función ejecutiva.
  - b. función judicial.
  - c. función pública.
  
2. La función pública es también conocida con el nombre de empleo:
  - a. mixto.
  - b. general.
  - c. público.
  
3. Cuando se dice que la función pública es la actividad cumplida por un órgano estatal, para el logro de una finalidad de interés general o que le es inherente, nos referimos a su concepción:
  - a. cerrada.
  - b. amplia.
  - c. abstracta.
  
4. Cuando se dice que la función pública se halla limitada al cumplimiento de actividades esenciales y propias de la Administración Pública, nos referimos a su concepción más:
  - a. abstracta.
  - b. restringida.
  - c. amplia.

5. La función pública puede ser entendida como una función:
  - a. colectiva.
  - b. excluyente.
  - c. integradora.
6. La función pública garantiza el manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés:
  - a. general.
  - b. individual.
  - c. especial.
7. En nuestro país la función pública lleva el nombre de servicio:
  - a. privado.
  - b. especial.
  - c. público.
8. En nuestro país el recurso humano que labora al interior de la Administración Pública, es normado por la:
  - a. Ley Orgánica de Carrera Administrativa.
  - b. Ley Orgánica de Servicio Civil.
  - c. Ley Orgánica del Servicio Público.
9. La persona que realiza trabajos físicos o materiales dentro de los organismos o entidades públicas, es el:
  - a. dignatario.
  - b. obrero.
  - c. funcionario.

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

10. Dentro de las prohibiciones de los servidores públicos se encuentran:

- a. el despotismo y el pluriempleo.
- b. el nepotismo y el pluriempleo.
- c. el nepotismo y el uniempleo.

**IMPORTANTE:** Una vez finalizada la presente autoevaluación compare sus respuestas con las que se encuentran en la parte denominada solucionario, al final de este texto-guía; esta actividad le ayudará a reforzar y retroalimentar los conocimientos adquiridos en esta unidad.



Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas



## UNIDAD 5. LOS BIENES PÚBLICOS

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

*Continuando con el estudio de los medios de la actividad pública, corresponde ahora comprender la temática relativa a los bienes públicos, los cuales son utilizados por los servidores públicos para el cumplimiento de sus competencias, mismas que están orientadas al interés general y el bien común.*

*¡Siga adelante!*

### 5.1. El dominio público y los bienes públicos

El tema de los bienes públicos ha causado mucha polémica entre los estudiosos del Derecho Administrativo, quienes a través de sus teorías y concepciones jurídicas han tratado de explicarlo desde varias perspectivas, con la finalidad de apartarlo del criterio civilista, dotándolo de características especiales para su estudio; sin embargo, al momento de la práctica, resulta difícil realizar tal separación.

Ante esta situación, y con fines académicos, es necesario precisar, dos términos claves para el desarrollo del presente tema que son:

**Dominio público:** “Es el conjunto de potestades o atribuciones que las ejerce el Estado a través de sus instituciones públicas sobre los bienes de uso público, en ejercicio pleno de sus derechos para la consecución del bien común” (Escobar, 2009, p. 25).

**Bien público:** “Los que, en cuanto a su propiedad, pertenecen a un pueblo, provincia o nación; y, en cuanto al uso, a todos los individuos de su territorio. Se denominan también bienes de dominio público y de la nación” (Cabanellas, 2008, p. 529). Además, se los conoce con el nombre de bienes del Estado.

Definidos estos dos términos es preciso realizar las siguientes puntualizaciones:

- Actualmente el dominio público es estudiado dentro de los bienes del Estado, como una de sus características.
- El dominio público se lo debe entender como un conjunto de potestades o atribuciones de los cuales goza el Estado sobre ciertos bienes para el cumplimiento de fines.
- Hoy en día la mayoría de la doctrina concibe el dominio público como una auténtica propiedad y al denominarla «*propiedad administrativa*» se quiere significar que es una forma de propiedad caracterizada por ciertas notas constitutivas de su régimen jurídico peculiar. (Pablos, 2015, p. 601)
- Doctrinariamente, el dominio público es concebido desde los criterios de: pertenencia al Estado (recogidos en el Código Civil); y, de aplicación a la utilidad pública, donde se destaca el sentido de propiedad administrativa y su afectación bajo un régimen especial para su administración, uso, manejo y control (establecido en nuestro país por el Reglamento General para la administración, utilización, manejo y control de los bienes e inventarios del sector público, ya que nuestro país no cuenta con una ley de patrimonio público).
- Los bienes públicos deben ser estudiados desde dos puntos de vista: objetivo y subjetivo. El primero, según el cual los bienes públicos son aquellos que corresponden exclusivamente al Estado; mientras que, el segundo identifica a éstos por su esencia o propia naturaleza.
- El criterio legal es el que prevalece para determinar si un bien es público, es decir, a través de la ley.

Comprendidos estos términos y sus puntualizaciones, es momento de revisar el marco legal de los bienes públicos en nuestro país, en el apartado que sigue a continuación.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

## 5.2. Los bienes públicos en la legislación ecuatoriana

Los bienes públicos en el Ecuador cuentan con un reconocimiento constitucional, civilista, legal e internacional, tal como se lo expone a continuación:

**Constitucionalmente**, los bienes públicos son tratados indistintamente como patrimonio o propiedad del Estado, siendo el término correcto para catalogarlos el de propiedad. Un ejemplo se da en el caso de los recursos naturales no renovables que son tratados al mismo tiempo como patrimonio y propiedad del Estado, cuando la semántica de estos términos es completamente diferente.

Desde el criterio **civilista**, el cual ha sido desarrollado ampliamente, se empieza realizando la diferenciación entre el dominio público y dominio privado, de donde se dice que los bienes nacionales son aquellos que pertenecen a la Nación toda, para luego dividirlos en bienes nacionales de uso público y bienes fiscales.

Entre los bienes de uso público o bienes públicos, el Código Civil (2016) en su artículo 604 enumera las calles, plazas, puentes, caminos, playas, el mar adyacente, los nevados perpetuos y todas las zonas de territorio situadas a más de 4500 metros de altura sobre el nivel del mar, entre otros.

Esta misma disposición señala la existencia de bienes fiscales o bienes del Estado, indicando que son todos aquellos bienes nacionales cuyo uso no está destinado a los ciudadanos. Como ejemplo de este tipo de bienes están las tierras que carecen de dueño y que se encuentran dentro de los límites del territorio nacional al tenor de lo dispuesto en el artículo 605 del Código Civil.

Este mismo cuerpo legal también reconoce algunos de dominios que tiene el Estado sobre ciertos bienes tales como el espacio aéreo, el mar territorial, ríos, lagos y el suelo.

Siguiendo la perspectiva **legal**, existen leyes que reconocen el dominio público que el Estado ejerce sobre los recursos naturales, como, por ejemplo, se tiene

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua en su artículo 4 literal c) y la Ley de Minería en su artículo 16.

Por otra parte, la **Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado** (2002) introduce el término “**recursos públicos**” para referirse a todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y otro tipo de derechos que pertenezcan al Estado y sus instituciones, independientemente de la fuente que procedan (siempre deberá ser lícita); e, inclusive aquellos provenientes de préstamos, donaciones y entregas realizadas bajo cualquier título por parte de personas naturales o jurídicas, organismos nacionales o internacionales a favor del Estado y sus instituciones.

El término recursos públicos utilizado por esta ley orgánica, debe ser entendido desde el punto de vista del control gubernamental que ejerce la Contraloría General del Estado por mandato constitucional sobre los diferentes tipos de bienes expresados en el párrafo anterior.

El **Derecho Internacional**, bajo una serie de tratados y convenios internacionales, reconoce como dominio público de los Estados sus islas y el mar territorial.

Actualmente ha surgido la figura de los **bienes patrimoniales**, misma que ha sido acogida por la normativa ecuatoriana en un sentido conservacionista y de protección de ciertos recursos naturales y culturales, pudiendo este último, conformarse con bienes de propiedad de los particulares. Pero el término patrimonio, en la práctica, es restringido y de muy poca funcionalidad dentro del campo jurídico.

Por ejemplo, la Ley de Hidrocarburos (1978) en su artículo 1 señala que los yacimientos de hidrocarburos y demás sustancias que los acompañan, forman parte del patrimonio estatal.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

### 5.3. Características jurídicas de los bienes públicos

En general los bienes públicos presentan ciertas características jurídicas que los hacen merecedores de tal calidad, las cuales se exponen a continuación:

- Son de **dominio público**, porque sobre ellos el Estado ejerce su potestad y propiedad. En este sentido existen dos corrientes doctrinarias, la primera que reconoce únicamente el ejercicio de las potestades estatales sobre estos bienes; y, la segunda, que reconoce la propiedad administrativa de los mismos. Recuerde que en nuestro país estos términos se usan indistintamente, aunque el término correcto es el de propiedad como se expresó en líneas anteriores.
- Por medio del dominio público, los bienes estatales están **afectados** a un **uso público** (un parque recreacional, un puente una carretera), al **servicio público** (una planta de agua potable) o al **fomento de la riqueza nacional** (sectores estratégicos como el agua, la energía, los hidrocarburos) (Parada, 2012).
- Son **inalienables**, es decir, que sobre ellos no cabe enajenación o transferencia alguna ya que existe una incapacidad administrativa que impide el poder venderlos.
- De igual manera, son **imprescriptibles**, ya que no pueden ser adquiridos por los particulares a través de la figura de la prescripción.
- Son **inembargables**, porque con ellos tampoco cabe el hecho de poderlos embargar por las deudas que el Estado mantenga con los particulares o con otros estados, porque se atentaría contra la soberanía del mismo.
- La **titularidad** del dominio público en nuestro país corresponde a las instituciones que conforman el sector público, las empresas públicas y, por excepción, las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos en el ejercicio de sus actividades.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Dentro de este apartado, también se hace alusión a dos términos importantes que son:

- La **afectación**, que consiste en: “El acto legislativo por el cual se saca del comercio humano a un bien determinado para darle el carácter de bien de uso público” (Granja, 1999, p. 260).
- La **desafectación**, que es todo lo contrario de la afectación, es decir, en restarle a un determinado bien la calidad de uso público, lo cual no implica el cambio de la titularidad, sino su conversión a bien fiscal o del Estado.

Por disposición constitucional, actualmente, el control de utilización de los recursos estatales se encuentra a cargo de la Contraloría General del Estado.

Si bien la Contraloría General del Estado es un organismo dotado de potestad reglamentaria para expedir normas que regulen el uso y manejo de los bienes públicos, también existe el Reglamento General para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público, norma en la que consta la forma en cómo se adquieren los bienes, su administración, uso, manejo y control, guardando la debida concordancia con lo estipulado por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública para la adquisición de los mismos.

Igualmente, este reglamento señala la manera en cómo debe realizarse la entrega recepción de bienes, la entrega recepción en efectivo (en dinero) y la entrega recepción de registros y archivos.

Cuando los bienes del sector público, sean muebles o inmuebles, por su continuo uso se vuelven inservibles u obsoletos e innecesarios, se procederá a su venta o enajenación mediante las figuras del remate o la venta directa. También podrá proceder la transferencia de los mismos en forma gratuita a otra entidad u organismo del sector público o a instituciones educativas, de asistencia social o de beneficencia.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

Así mismo, entre organismos e instituciones del sector público pueden operar las figuras de la permuta y el comodato, dependiendo de las necesidades institucionales.

Los bienes públicos muebles están sujetos a desaparecer por diversas situaciones tales como hurto, robo, o cualquier hecho análogo, y quien esté encargado de la custodia de los mismos, está en la obligación de comunicárselo a la máxima autoridad de la institución, la misma que a su vez deberá presentar la respectiva denuncia penal en la Fiscalía para comprobar encontrar a su responsable o responsables.

Finalmente, la baja de bienes públicos opera cuando éstos por su uso, pérdida o deterioro quedan sin valor alguno, es decir se vuelven inservibles; de tal forma que ya no se los pueda vender, utilizar o entregarlos gratuitamente, por lo que se procederá a destruirlos mediante demolición, incineración o chatarrización u otros medios adecuados según la naturaleza del bien y siguiendo lo dispuesto en la normas ambientales vigentes; y, en caso de no poderlos destruir, se los arrojará en los rellenos sanitarios.

La baja de bienes tiene lugar en los bienes muebles, semovientes, títulos de crédito y especies.

*Con las ideas obtenidas a través de la lectura del presente capítulo, desarrolle el siguiente ejercicio, que le permitirá reforzar sus conocimientos sobre los bienes públicos.*

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

## Actividad recomendada

Elabore un esquema sobre los bienes públicos con base a los siguientes parámetros: dominio público, bien público, marco legal y características jurídicas.

*¡Excelente trabajo! Este ejercicio le ha permitido resumir las principales ideas de esta unidad, a comprender los diferentes tipos de bienes públicos existentes, así como la legislación que los regula.*

*Usted ha comprendido muy bien esta unidad. ¡Siga adelante!*

*Finalizada la unidad 6 es necesario evaluar los conocimientos adquiridos por su persona, por lo que le propongo dar contestación a las siguientes interrogantes:*

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)





## Autoevaluación 5

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

**Encierre en un círculo el literal de la única alternativa correcta.**

1. El conjunto de potestades o atribuciones que ejerce el Estado, mediante sus instituciones públicas sobre los bienes de uso público, en ejercicio pleno de sus derechos para la consecución del bien común, es la definición de:
  - a. dominio público.
  - b. bien público.
  - c. cosa pública.
  
2. Aquellos bienes que, en cuanto a su propiedad pertenecen a un pueblo, provincia o nación; y en cuanto a su uso a todos los individuos de su territorio, llevan el nombre de:
  - a. bienes públicos.
  - b. dominios públicos.
  - c. cosas públicas.
  
3. A los bienes públicos también se les conoce con el nombre de bienes del:
  - a. Estado.
  - b. pueblo.
  - c. Gobierno.
  
4. Los bienes públicos pueden ser estudiados desde dos puntos de vista:
  - a. público y privado.
  - b. objetivo y subjetivo.
  - c. general y especial.

5. Los bienes públicos que son aquellos que corresponden exclusivamente al Estado, según su ámbito:
  - a. subjetivo.
  - b. objetivo.
  - c. privativo.
  
6. Cuando se dice que los bienes públicos se identifican por su esencia o propia naturaleza, nos referimos a su ámbito:
  - a. objetivo.
  - b. subjetivo.
  - c. privativo.
  
7. Constitucionalmente, los bienes públicos son tratados indistintamente como:
  - a. nacionales o locales.
  - b. regionales o provinciales.
  - c. patrimonio o propiedad.
  
8. El criterio civilista realiza una división entre dominio:
  - a. personal y estatal.
  - b. general y específico.
  - c. público y privado.
  
9. Las características jurídicas de los bienes públicos son:
  - a. dominio mixto, inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.
  - b. dominio público, intangibilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.
  - c. dominio público, inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

10. El acto legislativo por el cual se saca del comercio humano a un bien determinado para darle el carácter de bien de uso público, se denomina:

- a. desafectación.
- b. deslegalización.
- c. afectación.

**IMPORTANTE:** Una vez finalizada la presente autoevaluación compare sus respuestas con las que se encuentran en la parte denominada solucionario, al final de este texto-guía; esta actividad le ayudará a reforzar y retroalimentar los conocimientos adquiridos en esta unidad.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



## UNIDAD 6. LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

*Ha Llegado a la última unidad del primer bimestre, la misma que trae consigo una serie de contenidos relacionados con los servicios públicos, los cuales permiten a los ciudadanos acceder a un sin número de bienes y servicios ofrecidos por parte del Estado para satisfacción de sus necesidades básicas.*

*Sin más demora, iniciemos el presente capítulo a continuación.*

### 6.1. Los servicios públicos

Con la evolución o desarrollo del Estado van surgiendo una serie de nuevas necesidades, que obviamente, implican un cambio en el quehacer administrativo, dando origen a los **actos de gestión**, a través de los cuales se busca atender las realidades más próximas con la finalidad de satisfacer las necesidades básicas de un colectivo social.

Estos actos de gestión se diferencian de los clásicos **actos de autoridad** que se basan en las decisiones que la autoridad toma sobre los casos puestos a su conocimiento.

Ante esta diferencia de actos, surge en Francia, en el siglo XIX la teoría de los actos de autoridad y de los actos de gestión del Estado, la cual trae aparejada una primera noción de los servicios públicos, que luego la doctrina y la jurisprudencia, se encargaron de desarrollarla y someterla a un régimen administrativo, otorgándole al juez administrativo competencia en esta materia; por lo cual hablar de servicio público era lo mismo que referirse a Derecho Público.

Posteriormente, entre finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, autores como León Duguit y Hauriou, dan a conocer sus postulados sobre el servicio público aportando valiosos criterios doctrinarios como lo veremos a continuación:

Duguit negaba la personalidad jurídica del Estado y la soberanía estatal, las cuales eran reemplazadas por una noción de Estado basado sobre el concepto de servicio público; llegando inclusive a señalar que el servicio público es la base tanto del Derecho Administrativo como del Derecho Público y, que además, el poder de dominación es en el fondo una función social que se relaciona directamente con el servicio público (Pérez, 2011).

En cambio, Hauriou insiste en la importancia que conlleva el término potestad estatal y señala que la misma es una autolimitación objetiva, es decir, que la ley era quien debía regular el ámbito de acción de estas potestades, en donde una de ellas era el servicio público; con lo cual la potestad pública se convierte en un elemento indispensable del Derecho Administrativo, aunque en Francia se lo relacione estrecha y directamente con la noción de servicio público (Pérez, 2011).

Hasta la actualidad, la doctrina jurídica no ha llegado a ningún acuerdo concreto en cuanto a la figura jurídica del servicio público, la misma que ha sido enfocada desde varias perspectivas jurídicas y atendiendo a múltiples realidades sociales alrededor del mundo.

Una vez entendidos los antecedentes jurídicos del servicio público, se hace necesario definir a esta institución jurídica, por lo que es necesario acudir a la doctrina, y para ello, Jhayya (2008), señala que:

Es toda actividad y prestación de la Administración Pública, sea que la ejerza directamente o indirectamente, encaminada a satisfacer necesidades colectivas o de interés general o social; prestación que debe ser universal, permanente, continua, accesible, equitativa, eficiente, eficaz y reglada por normas y principios de derecho público. (p. 222)

## 6.2. Los servicios públicos en Europa y América Latina

Entendidos los antecedentes jurídicos de los servicios públicos, se hace necesario precisar su estado actual, tanto en Europa como en América Latina, y de manera especial en Ecuador, tal como se evidencia a continuación:

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

Tanto los esquemas de modernización del Estado como las privatizaciones, a fines del siglo XX, permitían que los particulares y empresas transnacionales estuviesen a cargo de la gestión y prestación de servicios públicos a través de figuras jurídicas como la concesión y la desnacionalización; debido a que el Estado no contaba con los medios suficientes para poder brindarlos, y si lo hacía éstos eran muchas veces deficientes y reportaban pérdidas económicas.

A través de la privatización, el sector privado empezó a imponer sus condiciones contractuales beneficiándose ampliamente por encima de los intereses de los Estados, lo cual ocasionó que en los años noventa se dieran profundas crisis económicas en países como Argentina y Ecuador.

A inicios del siglo XXI, ciertos Estados como Venezuela, Bolivia y Ecuador, han retomado nuevamente la prestación directa de los servicios públicos, bajo condiciones que benefician los intereses estatales por encima de los particulares.

Un proceso completamente distinto, tiene lugar en la Unión Europea, en donde sus países miembros sustituyen el concepto tradicional de servicio público por el de servicio de interés económico general, el cual no está sometido a las normas del mercado, pero si a las de competitividad debido a la finalidad que persiguen (Pérez, 2011).

Así mismo, la jurisprudencia europea ha logrado distinguir dos tipos de servicios: los universales (pertenecientes a la noción tradicional de servicio público) y los de valor agregado (Pérez, 2011).

*Realizada esta lectura y entendidos sus contenidos, desarrolle el ejercicio que se propone a continuación:*

### Actividad recomendada

Elabore un cuadro comparativo sobre los servicios públicos entre: Europa, América Latina y Ecuador.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

También puede consultar en otras fuentes bibliográficas o en la Internet.

*¡Interesantes resultados! Mediante este cuadro comparativo usted apreciará las enormes diferencias existentes entre Europa y América Latina, donde Europa tiene un avance significativo en la prestación de servicios públicos; mientras que, América Latina (donde se involucra también Ecuador) busca llegar a la calidad de los mismos, pero ciertas barreras, sobre todo de tipo económico y político, se lo impiden.*

*¡Buen trabajo, siga adelante!*

### 6.3. Los servicios públicos en la Constitución ecuatoriana

Según las nuevas disposiciones constitucionales, los servicios públicos en nuestro país, pueden ser prestados directamente por el Estado o a su vez por empresas mixtas en la cuales éste último tenga mayoría accionaria.

Por ende, esta prestación de servicios viene dada por una serie de empresas públicas creadas para tal efecto, siempre que la Constitución y la ley así lo establezcan.

Sólo en forma excepcional el Estado delegará al sector privado y a la economía popular y solidaria la prestación de estos servicios públicos; esto con la finalidad de evitar procesos privatizadores que pudiesen resultar perjudiciales para los intereses del país.

Así mismo, nuestra Constitución se inclina porque estos servicios públicos sean de óptima calidad, es decir que garanticen y satisfagan las necesidades de la población, tanto individuales como colectivas; que así mismo sean **competitivos** mediante un posicionamiento en los más altos lugares del mercado; y, evitando el **monopolio**, de tal forma que pueda existir libre competencia y la delegación a los sectores privados.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

Por ello, se debe tener en cuenta que las figuras de la **concesión**, la **licencia** y el **permiso** se mantienen en vigencia para poder delegar las actividades relacionadas con los servicios públicos.

*Seguidamente revisaremos las formas de prestación de los servicios públicos en el Ecuador, preste atención para que pueda comprender dicho tema.*

*¡Continúe adelante!*

## 6.4. Formas de prestación

La forma de prestación de los servicios públicos en nuestro país es muy variada, de tal forma que se despliega a través de una serie de prestadores que se indican en el esquema que sigue a continuación:

Siguiendo a Jaramillo (2013), los servicios públicos pueden prestados por:

- El gobierno central y autónomos descentralizados.
- Las empresas públicas.
- Delegación a empresas mixtas.
- Delegación excepcional a empresas privadas.
- Concesión. (pp. 203-205)

Estas son las cinco formas de prestación de los servicios públicos en nuestro país, unas más utilizadas que otras, de donde, la que ha cobrado más relevancia en estos últimos años en nuestro país, es la empresa pública.

## 6.5. Elementos de los servicios públicos

Los elementos constitutivos o necesarios para la prestación de los servicios públicos son: la necesidad de carácter general, un régimen jurídico especial, bienes o patrimonio, y, recursos humanos o personal (Jaramillo, 2013).

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



La **necesidad de carácter general** viene a ser una demanda o reclamo social por parte de los administrados o colectividad, para que el Estado brinde tal o cual servicio público. Esta tendencia cobró mucha importancia en el estado social de derecho, el mismo que estaba enfocado a la prestación de servicios públicos tales como salud, educación, seguridad social, etc.; tendencia que pervive en nuestro Estado constitucional de derechos y justicia.

Pero para poder brindar un servicio público es necesario que el mismo cuente con un **régimen jurídico especial**, propio para la prestación de estos servicios, ya que se debe recordar que en Derecho Público sólo se pueden realizar las actividades que determina la ley y nada más, por lo que ir más allá del ámbito legal es caer en responsabilidades civiles, administrativas y penales. Ante ello los servicios públicos deben necesariamente estar regulados por nuestra legislación nacional.

No solo bastan las necesidades sociales y un marco legal para que entren a operar los servicios públicos, ellos requieren de **bienes y patrimonio** que son los medios materiales y económicos utilizados para la prestación del servicio, así como de un **recurso humano o personal**, encargado de poner en funcionamiento estos servicios para satisfacción de la colectividad.

*Tenga siempre en cuenta estos elementos, ya que en la práctica juegan un papel muy importante en la prestación de servicios públicos.*

## 6.6. Características de los servicios públicos

El tema de las características de los servicios públicos es un tema sumamente sencillo y se orienta a su prestación que es permanente puede ser regular o continua.

Es **regular** porque el servicio público se debe desarrollar en forma normal, cumpliendo las disposiciones constitucionales y legales para su prestación.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

Es **continua** porque por disposición constitucional ciertos servicios públicos no pueden ser interrumpidos tales como luz eléctrica, agua potable, salud, educación, etc.

*Comprendidos los elementos y características de los servicios públicos, realice la siguiente actividad:*

### Actividad recomendada

Elabore un esquema sobre los elementos y características de los servicios públicos, cada uno de ellos con sus ideas principales.

También puede consultar en otras fuentes bibliográficas o en la Internet.

*¡Interesante ejercicio, verdad! Este ejercicio le permitirá tener una idea global sobre los bienes públicos, la cual podrá expresarla en la actividad sincrónica (chat académico) prevista en el EVA para esta unidad.*

## 6.7. De la defensa al consumidor

*A continuación, se expondrá un tema muy importante desde la óptica del usuario o consumidor de los servicios públicos, por lo que le invito a realizar la debida lectura analítica de los mismos, ya que forman parte de su formación académica.*

Por el lado de los **usuarios**, la Constitución de la República del Ecuador (2008), en su artículo 66 numeral 25 establece que todas las personas que se encuentren en nuestro territorio tienen el derecho de acceder a bienes y servicios tanto públicos como privados de calidad, es decir que sean eficientes y eficaces, donde impere el buen trato por parte del prestador del servicio, así como la debida, correcta y veraz información sobre su contenido y características del mismo. Frente a posibles vulneraciones sobre los derechos de los usuarios y consumidores, nuestra legislación cuenta también con la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Por otra parte, la Constitución de la República del Ecuador (2008), en su artículo 52 dispone que:

Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características.

La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores; y las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos que no fuera ocasionada por caso fortuito o fuerza mayor.

Los derechos de los usuarios y consumidores, como se ha visto, se encuentran declarados en nuestra Constitución, pero existe una ley orgánica que regula la forma en como estos derechos serán protegidos y tutelados por parte del Estado. El artículo en mención trata concretamente sobre el derecho que tienen las personas para escoger en forma libre los bienes y servicios que deseen, siempre y cuando éstos sean de óptima calidad, es decir que su uso o consumo cumpla con las debidas medidas sanitarias, peso, forma, etc., de tal forma que revele que este bien o servicio es apto para el uso o consumo humano y sin ningún tipo de riesgo que ponga en peligro la vida y salud de la persona.

De igual forma destaca que el usuario o consumidor tiene el derecho a recibir una información precisa y detalla sobre el contenido del bien o servicio que se desea adquirir, más ningún tipo de publicidad o información engañosa al respecto, ya que la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor lo sanciona en sus artículos 6, 7 y 8.

Por otra parte, esta disposición nos habla del papel que juega la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor para establecer los mecanismos de control de calidad y los procedimientos para la defensa de los consumidores o usuarios, así como las sanciones por el irrespeto a estos derechos, las reparaciones e indemnizaciones

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

por deficiencias, daños y mala calidad de los bienes y servicios ofertados; y la interrupción de los servicios públicos (entiéndase por ellos a la educación, salud, agua potable, luz eléctrica, justicia, etc.) siempre que sean ocasionados por las autoridades, funcionarios públicos, gerentes, o empleados cargo de estos servicios. Cabe destacar que la interrupción de los servicios públicos se encuentra prohibida por disposición constitucional.

El artículo 53 de este mismo cuerpo legal manifiesta:

Las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación.

El Estado responderá civilmente por los daños y perjuicios causados a las personas por la negligencia y descuido en la atención de los servicios públicos que estén a su cargo, y por la carencia de servicios que hayan sido pagados.

Esta disposición constitucional se centra exclusivamente en los servicios públicos, hoy en día prestados por varias instituciones y empresas públicas del gobierno central o de los gobiernos autónomos descentralizados, y manifiesta la incorporación y el uso de sistemas de medición de satisfacción de los usuarios, lo cual se ha cumplido cabalmente ya que cuando acudimos al Registro Civil, SRI o alguna otra entidad pública prestadora de servicios encontramos este tipo de dispositivos que contabilizan la satisfacción del usuario utilizando una escala que va de lo satisfactoria o muy bueno a lo pésimo o muy malo.

Así mismo, empresas de agua potable o luz eléctrica cuentan con las oficinas de atención al cliente y de reparación en caso de desperfectos o daños en sus sistemas; por lo que se puede evidenciar, en nuestro país se dado un paso importante al dar cumplimiento a esta parte de la disposición constitucional.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

La segunda parte de este artículo trata sobre la responsabilidad de tipo civil que tiene el Estado cuando por negligencia o descuido en la prestación de los servicios públicos se han causado daños y perjuicios a los usuarios, o cuando siendo cancelados los valores por su uso no se presta el servicio referido.

El artículo 54 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), en cambio señala:

Las personas o entidades que presten servicios públicos o que produzcan o comercialicen bienes de consumo, serán responsables civil y penalmente por la deficiente prestación del servicio, por la calidad defectuosa del producto, o cuando sus condiciones no estén de acuerdo con la publicidad efectuada o con la descripción que incorpore

Las personas serán responsables por la mala práctica en el ejercicio de su profesión, arte u oficio, en especial aquella que ponga en riesgo la integridad o la vida de las personas.

Esta disposición constitucional establece las responsabilidades civiles y penales a que están sujetos las personas o entidades prestadoras de servicios públicos y de bienes de consumo, cuando el servicio público sea deficiente, o cuando el producto sea defectuoso, o sus condiciones y descripciones se encuentren alteradas y sean diferentes a la de la publicidad del mismo. Así mismo habla de la responsabilidad de los profesionales en las diferentes ramas, cuando pongan en riesgo la vida o integridad de las personas, como por ejemplo la mala práctica médica.

Finalmente, el artículo 55 de la Constitución (2008), dispone que:

Las personas usuarias y consumidoras podrán constituir asociaciones que promuevan la información y educación sobre sus derechos, y las representen y defiendan ante las autoridades judiciales o administrativas. Para el ejercicio de este u otros derechos, nadie será obligado a asociarse.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

Este artículo manifiesta la libertad que tiene la persona para asociarse en grupos que promuevan los derechos del consumidor y la defensa de los mismos ante las autoridades competentes, así mismo dispone que no es necesario estar asociado para poder ejercer los derechos que le asisten a la persona como consumidor o usuaria de un servicio público o privado.

Nuestra Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, es un cuerpo legal encargado de promover la defensa de los derechos del consumidor, a través de noventa y cinco artículos, divididos en quince capítulos, de donde se pueden destacar siete principios fundamentales o rectores de esta norma que son:

- a. Protección frente a riesgos de salud y seguridad.
- b. Promoción y protección de intereses económicos de los consumidores.
- c. Acceso a información que permita la elección fundada de los consumidores.
- d. La educación del consumidor, incluida la educación sobre repercusión ambiental, social y económica.
- e. La posibilidad de compensación efectiva.
- f. La libertad de constituir grupos u organizaciones de consumidores y oportunidad de hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que les afecten.
- g. La promoción de modalidades sostenibles de consumo. (Alvarado, 2005, p.65)

Así mismo, esta ley cuenta con su respectivo reglamento general y con el reglamento de quejas del consumidor o usuario; este primer reglamento para profundizar y dar cumplimiento a ciertas disposiciones de la ley; y, el segundo, para establecer la competencia del Defensor del Pueblo en las causas referentes a la protección de los derechos del consumidor o usuario como autoridad decisoria y el trámite a seguirse en este tipo de procesos.

*Ha culminado el estudio de la presente unidad y es necesario evaluar sus conocimientos adquiridos, por lo que le propongo el siguiente cuestionario de autoevaluación.*

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)



## Autoevaluación 6

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

**Encierre en un círculo el literal de la única alternativa correcta.**

1. Aquellos actos que tienen como finalidad satisfacer las necesidades básicas de un colectivo social, se denominan:
  - a. actos de gobierno.
  - b. actos de autoridad.
  - c. actos de gestión.
  
2. El autor que niega la personalidad jurídica del Estado y la soberanía estatal, reemplazándolas por una noción de Estado basado sobre el concepto de servicio público, es:
  - a. Dromi.
  - b. Hauriou.
  - c. Duguit.
  
3. El autor que manifiesta que el servicio público es una de las potestades estatales, es:
  - a. Duguit.
  - b. Dromi.
  - c. Hauriou.
  
4. En la Unión Europea se ha sustituido el concepto tradicional de servicio público por el de servicio de interés económico:
  - a. especial.
  - b. general.
  - c. particular.

5. Nuestra Constitución se inclina porque nuestros servicios públicos sean de:
  - a. óptima cantidad, competitivos y eviten el monopolio.
  - b. óptima calidad, competitivos y eviten el monopolio.
  - c. óptima elaboración, competitivos y eviten el monopolio.
  
6. Los servicios públicos se pueden delegar mediante figuras como:
  - a. la concesión, la permuta y el permiso.
  - b. la concesión, la licencia y el permiso.
  - c. la concesión, la licencia y el mandato.
  
7. Una de las formas de prestación de los servicios públicos, es mediante los gobiernos autónomos:
  - a. descentralizados.
  - b. centralizados.
  - c. dependientes.
  
8. Otra de las formas de prestación de los servicios públicos, es mediante:
  - a. la concesión.
  - b. el comodato.
  - c. la posesión.
  
9. Los elementos constitutivos de los servicios públicos son:
  - a. Necesidad de carácter general; régimen jurídico especial; bienes y patrimonio; y, recurso humano o personal.
  - b. Necesidad de carácter especial; régimen jurídico general; bienes y patrimonio; y, recurso humano o personal.
  - c. Necesidad de carácter general; régimen jurídico general; bienes y patrimonio; y, recurso humano o personal.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)



10. La prestación de los servicios públicos puede ser regular o

- a. continua.
- b. interrumpida.
- c. irregular.

**IMPORTANTE:** Una vez finalizada la presente autoevaluación compare sus respuestas con las que se encuentran en la parte denominada solucionario, al final de este texto-guía; esta actividad le ayudará a reforzar y retroalimentar los conocimientos adquiridos en esta unidad.

*¡Felicitaciones!*

*Ha culminado con éxito el primer bimestre.*

*Ahora es momento de concentrar sus esfuerzos en preparar la evaluación presencial.*



Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

## SEGUNDO BIMESTRE

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

### UNIDAD 7. EL ACTO ADMINISTRATIVO

*El segundo bimestre da inicio con el estudio de teórico y práctico de las principales actuaciones de los órganos públicos, de donde una de ellas es el acto administrativo, cuyo referente legal se encuentra en el Código Orgánico Administrativo (COA), mismo que es utilizado frecuentemente por las máximas autoridades de la Función Ejecutiva dentro sus actividades cotidianas.*

*Por ello, es necesario acudir a la doctrina y a la ley, para una mejor comprensión de esta institución jurídica; y, que se desarrolla en los apartados que siguen a continuación.*

#### 7.1. Generalidades

La Administración Pública para relacionarse con los ciudadanos, lo hace por medio de la actividad administrativa, a través de una serie de actuaciones conocidas como: actos administrativos, hechos administrativos, actos de simple administración, actos normativos de carácter administrativo y contratos administrativos, los cuales están sujetos a los siguientes principios:

- **Interdicción de la arbitrariedad:** Este principio concentra su atención en que las actuaciones administrativas emitidas por los diferentes organismos del sector público deben guardar sometimiento al marco constitucional y legal que les asiste en el ejercicio de sus funciones, respetando y cumpliendo el principio de legalidad o juridicidad; y, resolviendo de manera igualitaria (ante la ley y en el trato) en todos los asuntos sometidos a su competencia. Lo que se busca es evitar todo tipo de interpretaciones arbitrarias.

- **Imparcialidad e independencia:** Las decisiones tomadas por las autoridades públicas deben realizarse en un marco de imparcialidad, es decir, sin inclinaciones o favoritismos de ningún tipo que conlleven a sacrificar el interés general. En cambio, la independencia comprende el hecho que tales decisiones sean tomadas de forma autónoma, sin presiones o condicionamiento que vayan en contra de la voluntad administrativa.
- **Control:** Las actuaciones administrativas se encuentran sujetas a control, a fin velar por el respeto del principio de legalidad o juridicidad. Este control es ejercido por órganos y entidades públicas, tanto internas como externas; así como también, por los ciudadanos quienes participan de esta actividad mediante los mecanismos establecidos en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
- **Ética y probidad:** Las diferentes relaciones entre servidores públicos (como representantes de la administración pública) y ciudadanos, están basadas en un marco de rectitud, lealtad y honestidad en su obrar.

Como bien lo señala Ivanega (2013):

La ética pública es entendida como el conjunto de normas morales que rigen la conducta del hombre, en cuanto integrante de un pueblo o ciudad, en cuanto ciudadano, sea o no funcionario, y en orden al bien común, bien público o bienestar general. La idea central está puesta en el servicio a la colectividad, es decir, en la realización del bien común. (p. 574-575)

Este criterio es acertado al momento de señalar que, la ética pública no es un comportamiento que corresponde únicamente a los servidores públicos, sino también a los ciudadanos que acuden a la administración pública por diferentes motivos.

Así mismo, este principio guarda concordancia con el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), el cual, en su parte

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

pertinente, dispone que: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad...”.

En cambio, la **probidad** se refiere la honestidad, a la rectitud que debe tener un servidor público en sus actuaciones, es el ser íntegro en su accionar dentro de la Administración Pública.

Por ello el inciso segundo del artículo 21 del Código Orgánico Administrativo (2017) promueve el actuar de los servidores públicos en las diferentes administraciones públicas bajo la misión de servicio, la probidad, la honradez, la integridad, la imparcialidad, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad, la transparencia, la dedicación al trabajo bajo el más alto estándar profesional, el respeto a las personas, la debida diligencia, y, sobre todo la primacía del interés general frente a cualquier otro.

Tanto la ética pública como la probidad, promueven una cultura de valores, principios y buena conducta de todos quienes laboran dentro del sector público, garantizando de esta manera, el compromiso de servicio a la colectividad que impone nuestra Carta Magna y, sobre todo, el bien común.

- **Seguridad jurídica y confianza legítima:** “La actividad de la Administración precisa generar confianza en el administrado para que éste pueda prever razonablemente el grado de seguridad jurídica que posee su relación con el Estado y adoptar las medidas necesarias para cubrir o soportar las contingencias adversas” (Cassagne, 2014, p. 58).

En nuestra legislación administrativa, la confianza legítima es el punto de partida que tiene como objetivo final llegar a garantizar la seguridad jurídica de las diferentes actuaciones de la Administración Pública, sobre todo cuando en éstas, están de por medio los derechos del ciudadano. Es por ello que, nuestras administraciones están obligadas a actuar bajo los criterios de certeza y previsibilidad.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

- **Racionalidad:** El principio de racionalidad se concentra en que las decisiones tomadas por las administraciones públicas deben ser motivadas, es decir que, contendrán los respectivos fundamentos de hecho y de derecho, guardando entre ellos la debida pertinencia, según lo dispuesto en el artículo 100 del Código Orgánico Administrativo.
- **Protección de la intimidad:** Las nuevas tecnologías y medios electrónicos hoy en día le permiten al ciudadano acceder una vasta información sobre él mismo y los demás, por ello es menester del Estado garantizar la protección de datos personales, sin importar el medio por el cual se expidan. Lo que pretende este principio es que los datos personales y, la información contenida en ellos, sea manejada por las administraciones públicas con la debida reserva, observando y garantizando el derecho a la intimidad, personal y familiar, y el respeto a la vida privada de los ciudadanos.

*Enunciados estos principios que sirven de base para el desarrollo de las diferentes actuaciones administrativas, es momento de concentrar nuestra atención en la primera de ellas: el acto administrativo.*

*¡Continúe adelante!*

El acto administrativo es una institución jurídica que forma parte del Derecho Administrativo, rama del Derecho Público que se encarga de regular o normar tanto las actividades de la administración pública como la relación Estado – ciudadano, convirtiéndose en uno de los medios más comunes para manifestar la voluntad del Estado, a través de las máximas autoridades de las instituciones y organismos públicos.

El acto administrativo tiene su origen con posterioridad a la revolución francesa, con la finalidad de someter las actuaciones de la Administración Pública a las normas de Derecho de aquella época; lo cual sienta un precedente jurídico para que, posteriormente, otros Estados incorporen esta figura jurídica en sus legislaciones, otorgándole, de esta manera, el debido sustento y fortaleza al naciente Estado de Derecho.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Con el devenir del tiempo, el acto administrativo ha ido evolucionando, y hoy en día su uso es muy común para expresar o manifestar la voluntad del sector público en todos los Estados alrededor del mundo. De ahí que, sea considerado como una de las actuaciones públicas más importantes en la vida de un Estado.

Nuestro país, en cuanto se refiere a esta institución jurídica, ha adoptado las tendencias de tratadistas españoles como Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, y en especial de los argentinos Agustín Gordillo y Roberto Dromi, quienes a través de sus conocimientos han fortalecido el estudio doctrinario, legal y práctico del acto administrativo, de tal forma que sus conceptos y definiciones son la base en torno a la cual se estructuraron nuestras normas jurídicas sobre el acto administrativo y otras instituciones afines.

Estas normas se encuentran plasmadas en el Código Orgánico Administrativo (COA), cuerpo legal que tiene como objetivo principal regular el ejercicio de la función administrativa en todos los organismos que forman parte del sector público, estandarizando las diferentes actuaciones administrativas bajo un mismo marco legal, así como estableciendo el procedimiento administrativo, que será abordado en posteriores unidades de este texto guía.

Ahora bien, no todas las actuaciones de la Administración Pública son consideradas como actos administrativos, sino únicamente aquellas que modifiquen o alteren el status jurídico de algún ciudadano, es decir, todas las manifestaciones de la autoridad que afecten los derechos subjetivos o individuales de las personas, siguiendo así, el enfoque restringido del acto administrativo propuesto por la corriente argentina del Derecho Administrativo; aunque en nuestro medio un acto administrativo también puede afectar ciertos derechos objetivos de un determinado conglomerado humano, pero en este caso, son conocidos bajo el nombre de actos normativos, tal como lo veremos en unidades posteriores.

En cambio, las actuaciones arbitrarias, omisiones y retrasos de los funcionarios públicos no son considerados como actos administrativos, pero, por el contrario, son justiciables por los medios que establece la ley; siendo un claro ejemplo

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

de esto las vías de hecho, las omisiones, el silencio administrativo y los meros pronunciamientos administrativos.

### ***Tenga en cuenta que:***

Según Pérez (2011):

Tanto la legislación vigente como la jurisprudencia, así como la mayor parte de los autores ecuatorianos que han tratado sobre el acto administrativo lo consideran como *la declaración de un órgano público competente que crea, modifica, reconoce o extingue una situación jurídica individual*. (p. 70)

*Comprendidas estas generalidades sobre el acto administrativo, es necesario realizar una aproximación teórica del mismo para su comprensión y aplicación práctica, en el siguiente apartado.*

## **7.2. Aproximación teórica**

*Antes de iniciar con el desarrollo del presente tema es necesario que **lea detenidamente los artículos 98 al 102 del Código Orgánico Administrativo (COA)**, para que obtenga una idea de cómo opera el acto administrativo en nuestra legislación, a la vez, sustentada por los criterios doctrinarios que se desarrollan a continuación.*

Definir al acto administrativo no es una tarea fácil, ya que existen un sinnúmero de criterios y tendencias abordadas por una serie de estudiosos a nivel mundial y en diferentes épocas, los cuales han aportado con sus conocimientos para la comprensión y evolución del mismo.

Pero para nuestros fines académicos, es necesario conocer los aportes brindados por los estudiosos internacionales, cuyas ideas sirvieron de base para expedición de nuestras normas en materia del acto administrativo y que se exponen a continuación:

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Los españoles García & Fernández (2008) señalan que el acto administrativo es: “La declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria” (p.526).

Para los profesores argentinos:

Dromi (2009): “El acto administrativo es una declaración unilateral efectuada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa” (p.339).

En cambio, para Gordillo (2004) el acto administrativo es: “[...] una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata” (p.135).

### **IMPORTANTE:**

Cabe destacar que la definición aportada por el profesor Gordillo, tiene su fundamento en el derecho administrativo alemán, tendencia en la cual, el acto administrativo es empleado como un término técnico y de uso restringido sólo para esta figura jurídica, excluyendo así a los actos normativos y contratos administrativos que son otras formas de manifestación de la voluntad de la Administración Pública.

Estas definiciones fueron acogidas por nuestra legislación, especialmente el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, para luego, con algunas variantes, pasar a formar parte del articulado del nuevo Código Orgánico Administrativo (2017), el cual en su artículo 98 dispone:

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.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



El acto administrativo, a nivel nacional, ha sido también motivo de varios estudios por parte de nuestros tratadistas, cuyos criterios coinciden o concuerdan con los anteriores, los cuales se exponen seguidamente.

Morales (2010) señala que: “Acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad de autoridad competente que versa sobre asuntos de la Administración Pública y que tiene efectos jurídicos de orden particular” (p. 100).

Jaramillo (2013), al respecto menciona: “Es un acto jurídico especial, y uno de los medios que se vale la administración pública para expresar su voluntad soberana y producir efectos jurídicos” (p. 209).

El Dr. Jorge Zavala Egas, en cambio, se inclina por la definición dada por Gallego y Menéndez (citado por Zavala, 2011) quienes señalan que:

El acto administrativo es la Resolución (medida, decisión) unilateral de un sujeto en el ejercicio de poder público para un caso concreto... Acto administrativo es la resolución unilateral, con eficacia vinculante, de un caso concreto dictado por un sujeto cuando gestiona actividades y servicios administrativos públicos. (p. 338)

De toda esta exposición de definiciones, podemos llegar a la conclusión de que el acto administrativo es:

**Una declaración unilateral efectuada por parte de la autoridad competente en ejercicio de la función pública, la cual produce efectos jurídicos individuales o generales en forma inmediata o directa.**

Pero, en el fondo se puede evidenciar que los tratadistas, sean nacionales o extranjeros, coinciden ampliamente en sus criterios, al momento de definir al acto administrativo; de donde, se puede realizar un análisis a su definición legal, expuesta en el mencionado artículo 98 del Código Orgánico Administrativo, al tenor de los siguientes parámetros:

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

- a. **Declaración:** El acto administrativo es una declaración de la voluntad jurídica de la Administración Pública, es decir, el medio legal por el cual el Estado manifiesta su voluntad, sometido por las normas de derecho público competentes a cada uno de sus organismos e instituciones.

Esta declaración puede ser de tres tipos: de decisiones, como por ejemplo una resolución de destitución de un servidor público; de declaraciones de conocimiento como cuando solicito una partida de nacimiento en el Registro Civil; y, de declaraciones de juicio o de mera opinión como por ejemplo el resultado de la evaluación de desempeño de un servidor público.

- b. **Unilateral:** Se dice que el acto administrativo es unilateral porque proviene de una sola **voluntad jurídica**, siendo exclusiva, en este caso, para las máximas autoridades de los organismos e instituciones públicas.
- c. **Ejercicio de la función administrativa:** Lógicamente, sólo quienes están en ejercicio de funciones públicas, siendo sus máximos personeros, tendrán la potestad para expedir actos administrativos, dado que son los representantes legitimados por el Estado para actuar en nombre del mismo y apegados a los deberes, atribuciones y competencias que la Constitución y la ley les confiere.
- d. **Productor de efectos jurídicos individuales o generales:** Con la expedición de un acto administrativo deviene la creación, modificación o extinción de los derechos y obligaciones del administrado. Como bien lo señala Zanobini (citado por Zavala, 2011): “[...] el acto debe ser productor de efectos jurídicos, porque ese es el efecto propio del ejercicio de toda potestad” (p. 341). Pero también, puede ocurrir que estos efectos puedan recaer sobre los servidores públicos.

A partir de la expedición del Código Orgánico Administrativo se incorporó a su definición el término “efectos jurídicos generales”,

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

causando un problema de interpretación, ya que, por lo general, este tipo de efectos corresponden exclusivamente al acto normativo. Especulando un poco parece que la pretensión del legislador era referirse al hecho que un mismo acto administrativo puede afectar a varias personas, siempre y cuando se individualice la condición jurídica de cada uno de ellas.

De todas formas, el legislador es quien tendrá la misión de interpretar obligatoriamente este artículo, aunque lo correcto es que elimine este término que se presta para la confusión.

- e. **Siempre que se agote con su cumplimiento:** Este es un nuevo elemento agregado por el Código Orgánico Administrativo, lo cual implica que los efectos jurídicos, sean individuales o generales, del acto administrativo, empezarán a surtir efecto una vez que se haya cumplido o ejecutado el contenido del mismo.

- f. **En forma directa:** Zavala (2011), al respecto señala:

Los efectos del acto administrativo se producen de forma directa, lo que implica que no se requiere de ningún otro para que la validez y la eficacia jurídica sean plenas y, consecuentemente, que el acto sea directamente aplicable por la autoridad ejecutora. (p. 342)

*Una vez comprendida la definición de acto administrativo, es necesario realizar el siguiente ejercicio:*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

## Actividad recomendada

Redacte una definición personal sobre el acto administrativo, teniendo en cuenta las definiciones aportadas en el presente apartado; y, anótela en las líneas que siguen a continuación.

---



---



---



---

*¡Excelente trabajo! Con la realización de esta actividad usted va formando un criterio personal del acto administrativo y sobre todo reconociendo los diferentes elementos que la componen.*

*¡Continúe adelante!*

### 7.3. Elementos constitutivos y efectos jurídicos

*En el presente apartado centrará su atención en los elementos constitutivos y efectos jurídicos del acto administrativo, para lo cual es necesario que revise y analice detenidamente los artículos 65, 66, 94, 98, 99, 100, 101, 102, 164, 202, 203, 204 y 205 del Código Orgánico Administrativo, así como los artículos 76 y 226 de la Constitución de la República.*

Si bien la doctrina ha logrado coincidir al momento de definir al acto administrativo, aún no se ha puesto de acuerdo al momento de determinar sus elementos constitutivos; sin embargo, existe el intento de agruparlos en cuatro grandes grupos que son:

- **Elementos subjetivos:** que vienen a ser la administración pública o el órgano público; la competencia; y, la legalidad del titular.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

- **Elementos objetivos:** los cuales son el supuesto o presupuesto de hecho, objeto, causa, fin; entre los principales (Zavala, 2011).
- **Elementos formales:** aquí tenemos el procedimiento y la forma del acto administrativo (Zavala, 2011).
- **Elementos accidentales:** donde tenemos la condición, el término y el modo, según la doctrina desarrollada en esta materia (Granja, 1999).

*Ahora es momento de revisar brevemente cada uno de estos elementos, haciéndolos coincidir, en la medida de lo posible, con la normativa vigente en nuestro país, empezando por los **elementos subjetivos**:*

- **La administración pública o el órgano público:** Los actos administrativos expresan la voluntad jurídica de las instituciones y organismos estatales o públicos. De ahí, por simple lógica, que el primer elemento de esta institución jurídica sea la administración pública, a través de sus órganos administrativos en representación del Estado.

En este sentido, el artículo 44 del Código Orgánico Administrativo (2017) manifiesta que: “La administración pública comprende las entidades del sector público previstas en la Constitución de la República”, refiriéndose en específico al artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) que señala:

El sector público comprende:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Dichas disposiciones permiten comprender que entidades y organismos forman parte de nuestra Administración Pública en concreto.

También vale la pena señalar que las funciones del Estado, independientemente de sus competencias constitucionales propias de su esfera, desarrollan su esfera administrativa, aunque la misma se encuentra mayormente evidenciada en la Función Ejecutiva, ya que ella se encarga de la función administrativa del Estado.

- **La competencia:** Para que un acto administrativo sea válido, tiene que ser expedido por la respectiva autoridad competente, porque es la única que puede conocer y resolver los asuntos sometidos a su conocimiento debido a las atribuciones constitucionales y legales que ejerce. Recuerde que la competencia viene dada por la materia, el territorio, el tiempo y el grado. Al respecto, el Código Orgánico Administrativo (2017) manifiesta:

**Art. 65.- Competencia.-** La competencia es la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado.

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

En cuanto al grado, el artículo 66 de este mismo cuerpo legal dispone:

**Art. 66.- Distribución de competencias asignadas a las administraciones públicas.-** Si alguna disposición atribuye competencia a una administración pública, sin especificar el órgano que la ejercerá, corresponde a la máxima autoridad de esa administración pública determinarlo.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Para la distribución de las competencias asignadas a la administración pública se preferirán los instrumentos generales que regulen la organización, funcionamiento y procesos.

Y más adelante, señala:

**Art. 67.- Alcance de las competencias atribuidas.-** El ejercicio de las competencias asignadas a los órganos o entidades administrativos incluye, no solo lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones.

**Art. 135.- Dirección.-** Le corresponde a la Administración Pública, la dirección del procedimiento administrativo en ejercicio de las competencias que se le atribuyan en el ordenamiento jurídico y en este Código.

Pero al hablar de competencia, siempre se debe tener presente el principio de competencia, establecido en el artículo 226 de nuestra Constitución de la República del Ecuador (2008), el cual expone que:

**Art. 226.-** Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

- **Legalidad del titular:** Los órganos administrativos, por sí solos, no pueden expedir actos administrativos, porque únicamente son el aparataje estatal, el mismo que para poder ser puesto en marcha, necesita del recurso humano distribuido en diferentes niveles jerárquicos; de donde sólo la máxima autoridad de éstos órganos está facultada para expedir actos administrativos en base a sus competencias y atribuciones.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Cabe destacar que la persona que ha sido designada como máxima autoridad, se encuentra legitimada para actuar en nombre y representación del órgano o institución pública puesto a su cargo, en base al nombramiento de designación conferido por estancias jerárquicas superiores a él.

*¡Interesante, verdad!*

*Ahora continuemos con los elementos objetivos.*

En cuanto a los **elementos objetivos**, tenemos los siguientes:

- **Supuesto o presupuesto de hecho:** En general, las normas jurídicas (que son una serie de hipótesis contenidas en los diferentes cuerpos legales) están compuestas de un supuesto de hecho y de una consecuencia jurídica. El proceso de contrastar u homologar un caso en concreto con el supuesto de hecho contenido en la norma jurídica se denomina subsunción, y consiste en establecer si la hipótesis de la ley tiene lugar o se cumple en el supuesto de hecho, para que, a partir de ello, se pueda generar una consecuencia o efecto jurídico que reconozca, modifique o extinga el derecho de una persona.

En el caso del acto administrativo, éste sólo podrá expedirse cuando se haya cumplido o constatado el supuesto de hecho contenido en la norma jurídica, a fin de pueda tener lugar la respectiva consecuencia jurídica establecida en la norma y el acto administrativo pueda producir los efectos jurídicos señalados en su definición.

- **Fin:** El fin consiste en que la norma jurídica propuesta pueda materializarse o concretarse, para lo cual es necesario la intervención del órgano competente a través del acto administrativo. El acto administrativo como ejercicio de una potestad debe servir, en forma obligatoria, para lograr el fin contenido en la norma jurídica, que siempre será de carácter público y específico según el área de actividad en la cual se desempeñe el órgano o institución.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



- **Causa:** Según Zavala (2011) es: “La congruencia entre el acto administrativo y el fin normativo propuesto para el ejercicio de la potestad administrativa que se trate” (p. 360). La causa viene a ser las circunstancias y antecedentes de hecho y de derecho que justifican la expedición del acto administrativo.
- **Motivo:** Para Zavala (2011) los motivos del acto administrativo: [...] constituyen los supuestos de hecho que las normas jurídicas han previsto para el cumplimiento de los fines específicos del órgano administrativo, para que, coherentemente, se cumpla la finalidad perseguida por la potestad otorgada en determinadas situaciones fácticas reales, ya previstas por la norma. (p.361)
- **Motivación:** Es el elemento más importante de todos, porque le otorga al acto administrativo, los elementos fácticos y jurídicos necesarios para que las decisiones de la administración pública gocen de legitimidad y validez. Dicho de otra forma, la motivación permite a la autoridad pública exponer las razones de hecho y de derecho que le sirvieron para tomar una decisión.

La motivación goza de esta importancia porque a nivel constitucional es una de las garantías del debido proceso, según lo dispuesto por el artículo 76 numeral 7, literal I) de la Constitución de la República del Ecuador (2008) que dispone:

**Art. 76.-** En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:
- viii. 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,

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

Siguiendo esta misma tendencia el artículo 100 del Código Orgánico Administrativo, dispone:

Art. 100.- Motivación del acto administrativo.- En la motivación del acto administrativo se observará:

1. El señalamiento de la norma jurídica o principios jurídicos aplicables y la determinación de su alcance.
2. La calificación de los hechos relevantes para la adopción de la decisión, sobre la base de la evidencia que conste en el expediente administrativo.
3. La explicación de la pertinencia del régimen jurídico invocado en relación con los hechos determinados.

Se puede hacer remisión a otros documentos, siempre que la referencia se incorpore al texto del acto administrativo y conste en el expediente al que haya tenido acceso la persona interesada.

Si la decisión que contiene el acto administrativo no se deriva del procedimiento o no se desprende lógicamente de los fundamentos expuestos, se entenderá que no ha sido motivado.

El Reglamento para el Control de la Discrecionalidad de los Actos de la Administración Pública, sobre la motivación, en su artículo 4 menciona:

**Art. 4.- De la motivación.-** Siempre que la administración dicte actos administrativos es requisito indispensable que motive su decisión, en los términos de la Constitución y este reglamento.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

La motivación no es un requisito de carácter meramente formal, sino que lo es de fondo e indispensable, porque sólo a través de los motivos pueden los interesados conocer las razones que justifican el acto, porque son necesarios para que pueda controlarse la actividad de la administración, y porque sólo expresándolos puede el interesado dirigir contra el acto las alegaciones y pruebas que correspondan según lo que resulte de dicha motivación que, si se omite, puede generar la arbitrariedad e indefensión prohibidas por la Constitución.

La motivación se constituye como la necesaria justificación de la discrecionalidad reglada administrativa, que opera en un contexto diferente al de la propia decisión. Aquella será atacable en materialidad a través de la desviación de poder o la falta de causa del acto administrativo, pero en el caso de los actos discrecionales encontrará su principal instrumento de control en la justificación, precisamente por la atenuación de la posible fiscalización sobre los otros elementos del acto administrativo. (Presidencia de la República, 2002)

### IMPORTANTE:

*Como se puede evidenciar, la motivación, tanto a nivel doctrinario como legal, es un elemento importantísimo y constitutivo del acto administrativo. Su omisión en el contenido del acto genera nulidad absoluta; dejando al mismo sin valor jurídico alguno.*

- **Voluntad:** Se traduce como la capacidad legal que posee la Administración Pública, por medio de sus autoridades, para decidir y resolver los asuntos puestos a su conocimiento, bajo sujeción a lo dispuesto en la Constitución y la ley debido al principio de legalidad y con miras al bien común.

Tradicionalmente, la voluntad cuenta con un elemento subjetivo y otro objetivo. El primero de ellos es el ánimo de la autoridad pública para resolver el caso puesto a su conocimiento; y el segundo, constituyen los

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

antecedentes fácticos y jurídicos del proceso que son indispensables para dictar el acto administrativo.

- **Objeto o contenido:** Es el modo exigido obligatoriamente por la ley para dar cumplimiento y emitir la voluntad de la administración pública. Como bien lo manifiesta Morales (2010): “Es lo que se manda a hacer o no hacer con un acto administrativo, es la clara determinación de la autoridad pública en su expresión de voluntad” (p.135).

En cuanto a este elemento, el artículo 205 del Código Orgánico Administrativo (2017) es claro en manifestar que:

**Art. 205.- Contenido del acto administrativo.-** El acto administrativo expresará la aceptación o rechazo total o parcial de la pretensión de la persona interesada, los recursos que procedan, el órgano administrativo o judicial ante el que deban presentarse y el plazo para interponerlos.

Interpretando este artículo, lo primero que salta a la vista, es el hecho que el acto administrativo dentro de su contenido deberá expresar obligatoriamente si la pretensión del ciudadano fue aceptada, o en su defecto, rechazada de forma total o parcialmente.

El contenido del acto administrativo deberá estar acorde según lo dispuesto en la ley a fin de cumplir los fines para los cuales fue expedido, con lo cual se manifiesta la licitud del mismo; es decir que, el acto administrativo nace a la vida jurídica cumpliendo, en su forma y fondo, con todos los requisitos legales que exige la ley, con el ánimo de poder cumplir un determinado fin en la sociedad, especialmente en el ciudadano.

La novedad que trae este artículo es que, el acto administrativo también debe contener los recursos que pueden ser interpuestos, tanto en sede administrativa como judicial, así como los órganos encargados de ante los cuales deben presentarse; y, el plazo que tiene el ciudadano para interponerlos.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

*Una vez concluidos los elementos objetivos, continúe su estudio con los elementos formales, que se detallan a continuación:*

Los **elementos formales** del acto administrativo son dos: el procedimiento y la forma; de cuales nos podemos expresar de la siguiente manera:

- **El procedimiento:** es la serie de pasos lógicos y ordenados que conllevan a la expedición del acto administrativo, según lo dispuesto en el artículo 134 y siguientes del Código Orgánico Administrativo.
- **La forma:** según Zavala (2011) es: “El modo como se manifiesta la voluntad del órgano administrativo, que es el instrumento de la persona jurídica a la que pertenece. Es decir, la modalidad en que la voluntad se manifiesta” (p.371).

Esto quiere decir que la forma es el medio por el cual se expone la voluntad jurídica de una institución pública; la cual siempre será en forma escrita o expresa, y en raras ocasiones de manera verbal, lo cual le convierte al acto administrativo en un verdadero instrumento jurídico para regular las relaciones Estado – ciudadano.

En nuestro ordenamiento, la forma viene dada por lo señalado en el artículo 203 del Código Orgánico Administrativo (2017) que dispone: “El acto administrativo en cualquier procedimiento será expreso...”.

*Para finalizar el tema de los elementos del acto administrativo, revise los elementos accidentales, mismos que se exponen a continuación:*

Los elementos accidentales del acto administrativo según Granja (1999): “Son aquellos que concurren a la realización del acto en forma meramente accesoria o facultativa” (p.301). Estos elementos según el autor antes mencionado son:

- **El término,** es el momento en que el acto administrativo debe comenzar a producir o dejar de producir sus efectos característicos.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

- **La condición**, es el acontecimiento futuro e incierto susceptible de afectar a la perfección o resolución del acto.
- **El modo**, es la declaración de la voluntad de la autoridad en virtud de la cual se impone una carga al sujeto favorecido con el acto administrativo.

*Para mejor comprensión de los contenidos antes expuestos, desarrolle la siguiente actividad:*

### Actividad recomendada

Elabore un esquema en el que consten los elementos del acto administrativo con su respectiva subdivisión.

Para realizar esta actividad, puede consultar en otras fuentes bibliográficas o en la Internet.

*¡Muy buen trabajo! Este ejercicio le permitirá familiarizarse con los elementos del acto administrativo, especialmente con aquellos que manifiesta el artículo 99 del Código Orgánico Administrativo que son: competencia, objeto, voluntad, procedimiento y motivación.*

*Comprendidos los elementos que dan vida al acto administrativo, ahora es momento de detenernos en un aspecto importante del mismo, como lo es la notificación, la cual será expuesta a continuación.*

### **IMPORTANTE:**

*Mediante la notificación se hace conocer, en forma obligatoria, el acto administrativo que recae sobre la persona o ciudadano. Por la notificación, el acto administrativo llega a tener plena validez, ya que se está cumpliendo con el debido proceso, al ponerle en conocimiento al ciudadano del mismo, a fin de que pueda ejercer su derecho a la defensa en caso de que este acto esté lesionando sus derechos e intereses.*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

La notificación es una formalidad inherente al acto administrativo, y consiste en hacerle saber al interesado la decisión que ha tomado la autoridad frente a los hechos puestos a su conocimiento; notificación que deberá hacérsela por el medio más rápido y expedito.

El Código Orgánico Administrativo (2017), sobre la notificación señala:

**164.- Notificación.-** Es el acto por el cual se comunica a la persona interesada o a un conjunto indeterminado de personas, el contenido de un acto administrativo para que las personas interesadas estén en condiciones de ejercer sus derechos.

La notificación de la primera actuación de las administraciones públicas se realizará personalmente, por boleta o a través del medio de comunicación, ordenado por estas.

La notificación de las actuaciones de las administraciones públicas se practica por cualquier medio, físico o digital, que permita tener constancia de la transmisión y recepción de su contenido.

Lo interesante de este artículo es la variedad de medios por los cuales se puede notificar el acto administrativo a una persona. Estos medios son:

- **Notificación personal:** Tiene lugar cuando el acto administrativo es entregado a la persona interesada, o en su defecto, a su representante legal, ya sea a través de medio físico o digital. Como constancia de esta diligencia expresará la recepción del mismo o, en su defecto, la negativa del interesado a recibir la notificación física, lo cual quedará respaldado con la intervención de un testigo y del servidor público que realiza la notificación.
- **Notificación por boletas:** Cuando no es posible notificar personalmente al interesado, nuestra legislación permite hacerlo por medio de dos boletas, entregadas en días distintos en su domicilio o residencia a cualquier familiar

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

del mismo. En caso de no encontrarse ninguna persona en dicho lugar, se fijará la notificación en la puerta del lugar de habitación.

- **Notificación por medios de comunicación:** Se utilizará esta forma de notificación cuando concurren los casos establecidos en el artículo 167 del Código Orgánico Administrativo (2017) y que son:

1. Cuando las personas interesadas sean desconocidas.
2. Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas.
3. Cuando las administraciones públicas estimen que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos, siendo, en este último caso, adicional a la notificación efectuada.
4. Cuando se trata de actos integrantes de un procedimiento de concurso público.
5. Cuando se ignore el lugar de la notificación en los procedimientos iniciados de oficio.
6. Cuando está expresamente autorizado por la ley.

Esta notificación se realizará por dos ocasiones, en fechas distintas, mediante publicaciones por el periódico de mayor circulación del lugar; y, en caso de no ser posible, en uno de la capital de provincia, o en su defecto, en uno de amplia circulación nacional.

- **Notificación en el extranjero:** Tiene lugar cuando el interesado se encuentra en el extranjero, para lo cual se fijará el acto administrativo en unos de los carteles existentes del consulado en donde se encuentra registrado.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



- **Notificación a pluralidad de interesados:** Deberá realizárselo a cada uno de los ciudadanos interesados al inicio del procedimiento cuando éste haya iniciado de oficio. En el caso comunidades indígenas, afroecuatorianas, montubias y campesinas sin reconocimiento de su personería jurídica, la notificación se realizará a tres dirigentes de la comunidad y por carteles fijados en los sitios mayormente frecuentados por estas comunidades. Una novedad de este tipo de notificación es que, a más de las copias en idioma castellano, también se entregarán copias en el idioma de estas comunidades.
- **Comunicaciones entre órganos o entidades públicas:** Este tipo de comunicaciones se realizará dentro de una misma administración pública, entre sus órganos o entidades y se efectúa directamente por cualquier medio, preferentemente electrónicos, siempre y cuando exista la debida constancia de su recepción, a partir de la cual empezará a surtir efecto la notificación.

Con la notificación, el acto administrativo se vuelve eficaz, y con ello se cumplen los dos requisitos que le otorgan su validez.

Al respecto, el artículo 101 del Código Orgánico Administrativo (2017) dispone: “El acto administrativo será eficaz una vez notificado al administrado. La ejecución del acto administrativo sin cumplir con la notificación constituirá, para efectos de la responsabilidad de los servidores públicos, un hecho administrativo viciado”.

*Ahora es momento de conocer **los efectos del acto administrativo**, con el afán de comprender sus alcances y la importancia que tienen dentro de esta institución jurídica.*

El acto administrativo no fenece con la notificación que se hace del mismo al ciudadano, sino que causa una serie de efectos jurídicos, que se pueden resumir en los siguientes:

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

- **Ejecutividad:** El acto administrativo es ejecutivo, es decir, que los administrados están en la obligación de cumplir lo señalado en el mismo; lográndose de esta manera su eficacia. Es la obligatoriedad, la exigibilidad y cumplimiento del acto administrado por parte del administrado, con la finalidad de acatar las disposiciones dadas por la administración pública.

**La ejecutividad o exigibilidad** permite que el acto administrativo pueda producir los efectos jurídicos en el contenido.

- **Ejecutoriedad:** Es la facultad legal que posee la administración pública para poder ejecutar el acto administrativo, ya sea por sus propios medios o acudiendo a ciertas medidas coercitivas, con el fin de poder asegurar su cumplimiento.
- **Presunción de legitimidad:** Por disposición de la ley se presume que todos los actos administrativos gozan de legitimidad porque han sido elaborados y redactados siguiendo todos los requisitos de forma exigidos para el efecto. Pero, así mismo, la ley da la posibilidad de demostrar judicialmente lo contrario, es decir su ilegitimidad.

El acto administrativo goza de la presunción de ser **legítimo**, mientras no se pruebe o demuestre lo contrario, ya que esta es una presunción de derecho dispuesta en la ley.

*Revisados los efectos del acto administrativo, es momento de continuar con el estudio de su extinción, nulidad, convalidación y revocatoria en los siguientes apartados.*

En cuanto a su **extinción**, el acto administrativo puede culminar por **medios normales**, como los señalados en los numerales 3 y 5 del artículo 103 del Código Orgánico Administrativo, que corresponden respectivamente, al cumplimiento de lo establecido en el contenido del acto, con lo cual sus efectos se agotan; y, a la ejecución de los derechos o cumplimiento de obligaciones derivados del acto, los

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

cuales se efectuarán de conformidad con la ley, si no se ha previsto un régimen específico para la ejecución o cumplimiento de los mismos.

Por el contrario, los **medios anormales** del extinguir un acto administrativo son:

- Por razones de legitimidad, es decir, cuando se ha declarado su nulidad.
- Por revocatoria.
- Por caducidad.

Estas causales corresponden a los numerales 1, 2 y 4 del artículo 103 del Código Orgánico Administrativo, y serán abordados seguidamente.

La **nulidad** del acto administrativo es una excepción a la presunción de derecho que establece que un acto administrativo es válido mientras no se declare su nulidad. La nulidad invalida el acto administrativo, dejándolo sin ningún tipo de efecto jurídico. La nulidad puede ser dos tipo total o parcial.

En nuestra legislación, el artículo 105 del Código Orgánico Administrativo (2017) señala las causales de nulidad:

**Art. 105.- Causales de nulidad del acto administrativo.-** Es nulo el acto administrativo que:

1. Sea contrario a la Constitución y a la ley.
2. Viole los fines para los que el ordenamiento jurídico ha otorgado la competencia al órgano o entidad que lo expide.
3. Se dictó sin competencia por razón de la materia, territorio o tiempo.
4. Se dictó fuera del tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado.
5. Determine actuaciones imposibles.
6. Resulte contrario al acto administrativo presunto cuando se haya producido el silencio administrativo positivo, de conformidad con este Código.

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

7. Se origine en hechos que constituyan infracción penal declarada en sentencia judicial ejecutoriada.
8. Se origine de modo principal en un acto de simple administración.

El acto administrativo nulo no es convalidable. Cualquier otra infracción al ordenamiento jurídico en que se incurra en un acto administrativo es subsanable...

Esta disposición es clara al señalar tajantemente que un acto administrativo nulo no es, bajo ningún medio, convalidable. Fuera de las causales señaladas anteriormente, los actos administrativos pueden ser convalidados.

La **convalidación** opera cuando se realiza la rectificación de vicios subsanables contenidos en el acto administrativo, cuya declaración constará en el expediente administrativo o por preclusión del derecho de impugnación. La convalidación cabe únicamente en forma íntegra respecto del acto administrativo viciado.

Una vez producida la convalidación, se entiende que los vicios que afectaban al acto administrativo han sido subsanados.

La convalidación es improcedente, lo cual conllevará su declaratoria de nulidad, cuando se han suscitado los siguientes vicios subsanables, contenidos en el artículo 111 del Código Orgánico Administrativo (2017):

1. Ha sido oportunamente impugnado en la vía judicial, sin que se haya convalidado previamente en la vía administrativa.
2. La subsanación del vicio sea legal o físicamente imposible.
3. El vicio haya tenido origen en las actuaciones de la persona interesada.
4. La subsanación cause perjuicios a terceros o al interés general.

[...] El procedimiento administrativo nulo no es objeto de convalidación.

La convalidación por preclusión tendrá lugar en los siguientes casos, según lo dispuesto por el Código Orgánico Administrativo (2017):

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

**Art. 114.- Convalidación por preclusión.-** Se produce la convalidación del acto administrativo con vicios subsanables por preclusión del derecho de impugnación en los siguientes casos:

1. La notificación viciada se convalida cuando el interesado ha realizado actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance del acto objeto de la notificación o interponga cualquier impugnación, respecto del acto al que se refiera la notificación.
2. Siempre que del vicio no se derive la nulidad del procedimiento administrativo, los actos administrativos se convalidan cuando se haya expedido el acto administrativo sin que el interesado alegue vicio.
3. Cuando el interesado ha interpuesto un recurso de apelación sin que el vicio sea objeto de su impugnación.
4. Cuando el acto administrativo ha causado estado en la vía administrativa.
5. Por la preclusión del derecho de impugnación del interesado por falta de oportunidad, incompatibilidad o por su ejercicio.

La **revocatoria** del acto administrativo tiene lugar cuando el mismo es lesivo para el interés general, constituyendo un paso previo para la acción de lesividad que se plantea en vía judicial ante los tribunales distritales de lo contencioso administrativo. La declaratoria de lesividad corresponde únicamente a las máximas autoridades públicas.

Así mismo, la declaratoria de lesividad puede ser de oficio o solicitada a petición de parte.

La revocatoria cabe, tanto para actos favorables, como para actos desfavorables. Por actos favorables se entienden aquellos que se encuentran generando derechos para el ciudadano y produciendo efectos jurídicos individuales. En

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

cambio, los actos desfavorables son aquellos que están causando un perjuicio al administrado y frente a ello, la Administración Pública está en la obligación de revocarlo.

*Con la finalidad que usted refuerce sus conocimientos sobre estos apartados es necesario que revise los artículos 103 al 119 del Código Orgánico Administrativo.*

## 7.4. El silencio administrativo

Todos los ciudadanos tenemos derecho a acudir con nuestras peticiones, reclamos y recursos ante las instituciones públicas y recibir de ellas la debida atención o respuesta en el término o plazo señalado por la ley. Pero puede ocurrir que la administración pública no exprese su voluntad ante los petitorios presentados por los administrados dentro del tiempo indicado legalmente y guarde silencio sobre los mismos sin siquiera resolverlos.

Dado que dentro de la administración pública los asuntos sometidos a su conocimiento no pueden quedar irresueltos, la ley ha dispuesto un efecto jurídico ante esta falta de atención o expresión de la voluntad pública que se denomina silencio administrativo, cuya definición se expone a continuación.

Jhayya (2008) señala que el silencio administrativo es una:

Figura jurídica y modo de conclusión anormal del procedimiento administrativo que opera cuando vencido el término para resolver el reclamo, solicitud o pedido y no se ha emitido decisión o resolución al respecto, se suple la omisión, retardo o desidia en el pronunciamiento mediante un efecto jurídico que la ley le dota a dicho silencio, el mismo que puede ser positivo o negativo. (p. 227)

Actualmente, el silencio administrativo se encuentra regulado por el Código Orgánico Administrativo (2017) en su artículo 207, el cual señala:

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

**Art. 207.- Silencio administrativo.-** Los reclamos, solicitudes o pedidos dirigidos a las administraciones públicas deberán ser resueltos en el término de treinta días, vencido el cual, sin que se haya notificado la decisión que lo resuelva, se entenderá que es positiva.

Para que se produzca el silencio administrativo, el acto administrativo presunto que surja de la petición, no debe recurrir en ninguna de las causales de nulidad prescritas en este Código...

Del análisis que se puede realizar de la disposición antes citada, el silencio administrativo produce o genera un acto administrativo presunto, favorable a los intereses del ciudadano, siempre y cuando, no existan causa alguna de nulidad prevista para el acto administrativo.

Así mismo, el silencio administrativo es positivo cuando la Administración Pública, ante su falta de pronunciamiento, acepta la petición del ciudadano. También puede ser negativo cuando incurra en las causales de nulidad del acto administrativo señaladas en el artículo 105 del Código Orgánico Administrativo.

El silencio administrativo puede declararse tanto en los procedimientos que sigue la Administración Pública de oficio, como en aquellos que han sido propuestos por el ciudadano interesado.

Entendido de esta manera, el silencio administrativo es una garantía, tanto para el derecho de petición y el debido proceso.

El artículo 210 del Código Orgánico Administrativo (2017) también es enfático al señalar que la resolución expresa, posterior a la producción del acto administrativo presunto por silencio administrativo positivo, solo se dictará de manera confirmatoria, la cual tendrá validez ante cualquier persona o ante la misma Administración Pública.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

*Una vez finalizado los apartados teóricos, es momento de abordar en forma práctica, las manifestaciones más comunes del acto administrativo, en nuestro diario convivir jurídico.*

## 7.5. Ejemplos más comunes

*En el presente apartado centrará su atención en una serie de ejemplos que se utilizan de manera diaria al interior de la Administración Pública para manifestar su voluntad, no sin antes tener en cuenta las siguientes pautas en su redacción.*

Al interior de las instituciones públicas, todos los documentos que creen, modifiquen o extingan derechos subjetivos de los administrados, deberán reunir los siguientes parámetros:

- Lugar y fecha de expedición.
- Los nombres y apellidos de la autoridad que expide o emite el acto administrativo.
- El asunto del que trata el acto (fundamentos de hecho y de derecho expuestos con claridad y precisión).
- La firma y rúbrica, o en su defecto la firma digital, de la persona que expide el acto administrativo.
- En cuanto a su redacción, no deben existir tachones, enmendaduras, abreviaturas ni tampoco el documento deberá estar mutilado o roto, ya que esto afecta su validez. No deje espacios vacíos, ni tampoco espacios en los cuales se puedan introducir palabras o párrafos. Evite utilizar caracteres desconocidos.
- Si una vez expedido y notificado el acto administrativo, se lo trata de corregir, la persona responsable de tal situación incurrirá en el delito de alteración de documentos públicos lo cual es sancionado por las leyes penales de nuestro país.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)



### **Recuerde que:**

*Los parámetros antes mencionados deben ser tomados siempre en cuenta para la redacción no sólo de los actos administrativos, sino también de todos los documentos que se utilizan en la Administración Pública, ya que no constituyen un estilo de redacción, sino un mandato legal que debe ser observado en el diario quehacer de las instituciones públicas.*

*Comprendidos estos parámetros revise los ejemplos más comunes de actos administrativos.*

Hay que tomar en cuenta que lo que caracteriza al acto administrativo es la generación de efectos jurídicos en forma directa. En el ejercicio de la administración pública, estos se pueden plasmar en:

**Memo, memorando o Memorándum:** Documento que constituye un acto administrativo y consiste en una comunicación escrita que se realiza a lo interno de las instituciones públicas con el fin de poner en conocimiento, ya sea de la autoridad o de los funcionarios, las actividades propias de la entidad.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

Así, por ejemplo:

## GOBERNACIÓN DE LA PROVINCIA DE LOJA

### ASESORÍA JURÍDICA

Memorándum No. 001-AJ-GL-2016

Loja, 05 de enero de 2016

**Para:** Ing. Isabela Armijos Campoverde

RESPONSABLE DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA - FINANCIERA

**De:** Dr. Darío Díaz Toledo

RESPONSABLE DE ASESORÍA JURÍDICA

**Asunto:** Entrega de Contrato de Arrendamiento

Adjunto al presente memorándum se servirá encontrar el original y copia del contrato de arrendamiento denominado “Saraguro 2014” de las oficinas de la Jefatura Política del cantón Saraguro, el mismo que se encuentra suscrito por el señor Gobernador de la Provincia de Loja y el señor Alcides Zárate Gonzaga, a fin de que se continúe con el trámite interno posterior.

Particular que le comunico para los fines legales pertinentes.

Atentamente:

Dr. Darío Díaz Toledo

RESPONSABLE DE LA UNIDAD DE ASESORÍA JURÍDICA

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

**Oficio:** Es una comunicación escrita que realiza la administración pública para poder comunicarse con terceros, ya sean éstos ajenos o externos a la institución que expidió el acto administrativo.

Por medio del oficio los representantes o funcionarios de las entidades públicas manifiestan aspectos inherentes a sus actividades, como, por ejemplo:

## **SERCOP**

### **SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

**Circular No. SERCOP-DG-DNCPCP-2014-001-C**

**Quito, D.M., 22 de enero de 2014**

**Asunto:** *Publicación trimestral de las contrataciones de Ínfima Cuantía.*

A todas las Entidades Contratantes regidas por el Sistema Nacional de Contratación Pública se les comunica:

De conformidad con lo establecido en el Artículo 52.1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública –LOSNCP-, “... *las entidades contratantes remitirán trimestralmente al organismo nacional responsable de la contratación pública, un informe sobre el número de contrataciones realizadas por ínfima cuantía, así como los nombres de los contratistas.*

*Si el organismo nacional responsable de la contratación pública llegare a detectar una subdivisión de contratos o cualquier infracción a este artículo, lo pondrá en conocimiento de los organismos de control para que inicien las acciones pertinentes”.*

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

Con este antecedente, el Servicio Nacional de Contratación Pública –SERCOP– dispone a las Entidades Contratantes remitir hasta el 31 de enero de 2014, el informe trimestral sobre el número de contrataciones realizadas por ínfima cuantía, así como los nombres de los contratistas.

Adicionalmente, las Entidades Contratantes para los trimestres posteriores deberán remitir la información señalada dentro del término de 10 días del mes siguiente al que corresponde la finalización del trimestre.

Del cumplimiento de esta instrucción se encargará a la Dirección Nacional de Control de Procedimientos de la Contratación Pública del SERCOP, la que informará a esta Dirección General, a fin de aplicar lo previsto en el artículo 15 de la LOSNCP, de ser procedente.

Publíquese y notifíquese a través del Portal institucional del SERCOP.

Atentamente,

Dra. Isabela Díaz Armijos

**DIRECTORA GENERAL**

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

**Acuerdos:** Son resoluciones escritas tomadas por unanimidad o por mayoría de votos, por un órgano colegiado (varias personas) de la Administración Pública; o por el máximo representante de una entidad como en el caso de los ministros de Estado. Como, por ejemplo:

## ACUERDO MINISTERIAL

### REPUBLICA DEL ECUADOR

### MINISTERIO DEL INTERIOR

**No. 3333**

Julio Sánchez Carrión

### MINISTERIO DEL INTERIOR

#### Considerando:

Que, de conformidad con el artículo 4 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, los principios y sistemas reguladores de los órganos y entidades que comprenden la Función Ejecutiva son los de legalidad, jerarquía, tutela, cooperación y coordinación, bajo los sistemas de descentralización administrativa, siendo las máximas autoridades de cada órgano y entidad los responsables de la aplicación de estos principios;

Que, el artículo 55 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva establece que las atribuciones y competencias propias de las diversas entidades y autoridades u órganos de inferior jerarquía, excepto las que se encuentran prohibidas por la Ley o Decreto;

Que, es necesario racionalizar la gestión administrativa del Ministerio del Interior para hacerla más efectiva y eficaz;

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

En uso de las facultades que me confiere el numeral 1 del artículo 154 de la Constitución de la República, y el artículo 55 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva,

**Acuerda:**

**Art. 1.-** Delegar a la Doctora Mercedes Díaz Ulloa, Subsecretaria de Seguridad Interna del Ministerio del Interior, las siguientes facultades:

- a. Suscriba los Acuerdos Ministeriales relativos al Permiso de Operación y de Renovación a las compañías de Seguridad Privada;
- b. Inicie los procesos administrativos por infracciones a la Ley de Vigilancia y Seguridad Privada, sus reglamentos de aplicación y más disposiciones legales que rigen su actividad, e imponga una de las sanciones administrativas que establece la normativa legal.
- c. Autorice mediante Acuerdo, la creación y funcionamiento de los Centros de Formación y Capacitación del personal de guardias de las empresas de seguridad privada.

**Art. 2.-** La Doctora Mercedes Díaz Ulloa, responderá directamente ante el Ministro del Interior por los actos realizados en ejercicio de la presente delegación.

**Art. 3.-** El presente Acuerdo póngase en conocimiento del señor Secretario Nacional de la Administración Pública y entrará en vigencia a partir de la presente fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en el Distrito Metropolitano de Quito, a 25 de junio de 2011.

f.) Julio Sánchez Carrión

**Ministro del Interior.**

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

**Resolución:** Según Jhayya (2008): “Como acto administrativo, forma de exteriorización de la voluntad de la administración; decisión respecto de algún asunto puesto a su consideración, o de aspectos necesarios a regularse para la buena administración y aplicación de las normas generales” (p. 209).

Las resoluciones son decisiones, declaraciones de voluntad, emitidas por una autoridad administrativa en goce de sus facultades legales, que pueden estar destinadas a una persona en concreto o a un grupo de personas.

**No. RPC-SO-14-No.100-2012**

## **EL CONSEJO DE EDUCACIÓN SUPERIOR**

### **Considerando:**

Que la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), en su artículo 166, establece: “El Consejo de Educación Superior es el organismo de derecho público, con personería jurídica, con patrimonio propio, independencia administrativa financiera y operativa, que tiene por objetivo la planificación, regulación y coordinación interna del Sistema de Educación Superior, y la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva y la sociedad ecuatoriana...”;

Que el artículo 169 literal u) de la Ley Orgánica de Educación Superior faculta al Consejo de Educación Superior: “(...) v) Aprobar la normativa reglamentaria necesaria para el ejercicio de sus competencias”,

Que el artículo 209 de la Ley Orgánica de Educación Superior dispone que: Los promotores o representantes de entidades o empresas nacionales o extranjeras que promocional o ejecuten programas académicos de educación superior bajo la denominación de universidad, escuela politécnica o instituto superior técnico, tecnológico, pedagógico, de artes o conservatorios superiores, sin sujetarse a los procedimientos de creación y aprobación establecidos en esta Ley, serán sancionados civil y penalmente por infracciones contra la fe pública y con lo establecido en el artículo 563 del Código Penal, según el caso, conforme lo

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

determinen los jueces competentes. El Consejo de Educación Superior deberá disponer la inmediata clausura del establecimiento e iniciar de oficio las acciones legales ante los jueces correspondientes. Los actos y contratos que celebren estas entidades no tendrán valor legal alguno”.

Que por mandato del artículo 76 de la Constitución de la República, en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, debe asegurarse el debido proceso;

Que para garantizar el debido proceso es necesario establecer un procedimiento administrativo adecuado para asegurar el pleno ejercicio del derecho a la defensa por parte de aquellos a quienes se impute una infracción determinada; y,

En ejercicio de la competencia reglamentaria que le confiere el artículo 169 literal u), de la Ley Orgánica de Educación Superior.

### Resuelve:

## EXPEDIR EL REGLAMENTO QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO DE CLAUSURA PARA LAS ENTIDADES QUE SE HALLAN INCURSAS EN LA INFRACCIÓN DETERMINADA EN EL ARTÍCULO 209 DE LA LOES

**Art. 1.- Ámbito.-** El presente Reglamento establece el procedimiento que se debe aplicar previo a disponer la clausura de un establecimiento o empresa que ejecute programas académicos de educación superior bajo la denominación de universidad, escuela politécnica, instituto superior técnico, tecnológico, de arte o conservatorio superior, sin sujetarse a los procedimientos de creación o aprobación establecidos en la Ley Orgánica de Educación Superior, en aplicación del artículo 209 de la referida Ley.

**Art. 2.- Del conocimiento de los hechos.-** Cuando el Consejo de Educación Superior conozca los hechos posiblemente constitutivos de la infracción establecida en el artículo 209 de la LOES, como consecuencia de una denuncia o por cualquier otro medio; una Comisión Permanente del CES presentará un

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



informe al Pleno debidamente fundamentado, que servirá de sustento para disponer el inicio del procedimiento de sustanciación.

**Art. 3.- Inicio del procedimiento de sustanciación.-** Una vez conocido el informe presentado por una Comisión Permanente, el Pleno del CES podrá decidir el inicio del procedimiento de sustanciación.

En caso de que se resuelva el inicio del procedimiento, el Pleno del CES deberá encargar la sustanciación del mismo a uno de sus miembros, o conformar una comisión de sustanciación que estará integrada por al menos tres miembros del CES con derecho a voto.

Si el Pleno del CES considera que no existe mérito suficiente para iniciar el procedimiento de sustanciación, dispondrá el archivo del expediente.

**Art. 4.- Clausura Temporal e Inmediata.-** Cuando el Pleno del CES resuelva el inicio del procedimiento de sustanciación podrá disponer en los casos que considere necesario, de oficio o a instancia de parte, la clausura temporal e inmediata del establecimiento debido a eventuales infracciones contra la fe pública y otras defraudaciones contenidas en el artículo 209 de la LOES, para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera tomar, si existieren elementos de juicio suficientes para ello.

El establecimiento clausurado temporalmente podrá solicitar al Pleno del CES el levantamiento o reforma de la resolución de clausura temporal e inmediata, en cualquier momento durante el transcurso del procedimiento, o lo podrá disponer el CES de oficio, cuando existan circunstancias que no pudieron ser determinadas en el momento de su adopción.

La clausura temporal e inmediata podrá mantenerse hasta cuando se adopte la resolución definitiva como culminación del proceso de sustanciación.

**Art. 5.- Citación.-** Quien o quienes tengan a su cargo la sustanciación del procedimiento deberán designar un Secretario Ad Hoc, y disponer que realice la

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

citación a él o los presuntos infractores dentro de los cinco días subsiguientes a la emisión de la resolución de inicio del procedimiento.

La disposición en la que se ordene la citación deberá contener la determinación de la posible infracción contenida en el artículo 209 de la LOES, los hechos posiblemente constitutivos de la misma, la sanción que pudiera devenir, el día y hora en el que se desarrollará la audiencia pública; y se deberá acompañar las denuncias en caso de haberlas, el informe de la Comisión Permanente del CES y la resolución de inicio del procedimiento expedida por el Pleno.

**Art. 6.- Audiencia.-** La audiencia pública se deberá desarrollar dentro de las setenta y dos horas subsiguientes a la citación. En esta él o los presuntos infractores podrán plantear sus alegatos y deberán presentar las pruebas de descargo de las que se crea asistido, respecto de los hechos que motivaron el inicio del procedimiento.

No se permitirá la transmisión de la audiencia por medios de comunicación, ni su grabación tanto en audio como en video, por terceras personas.

La inasistencia de él o los presuntos infractores a la audiencia no suspenderá el procedimiento y se tendrá como negativa pura y simple de los cargos formulados en su contra.

El Secretario Ad Hoc levantará un acta de la comparecencia de él o los posibles infractores, e incorporará el registro de audio de la audiencia al expediente.

**Art. 7.- Prueba.-** En el curso de la audiencia, de haber hechos que probar, quien tenga a su cargo la sustanciación dispondrá la práctica de las pruebas que considere pertinentes, ya de oficio, ya por pedido verbal o escrito debidamente fundamentado de él o los posibles infractores o del denunciante.

La prueba documental que él o los posibles infractores o el denunciante tengan en su poder, y que desee hacer valer en el procedimiento, deberá presentarse en el curso de la audiencia.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

De requerirse pruebas que, por su naturaleza, no puedan evacuarse en el curso de la audiencia, se suspenderá ésta y se dispondrá que las pruebas se practiquen en el día y hora señalados para este fin.

La audiencia deberá reinstalarse en el plazo máximo de 8 días, contados desde el día en que fue suspendida, salvo en casos excepcionales calificados por quien o quienes tengan a su cargo la sustanciación, por los cuales podrá diferirse la reinstalación por una sola vez.

**Art. 8.- Fin del procedimiento.-** Finalizada la audiencia quien tenga a su cargo la sustanciación del procedimiento, presentará al Pleno del CES un informe en el que se recomiende la clausura definitiva de la empresa o establecimiento o el archivo del procedimiento; así como el proyecto de resolución correspondiente.

El Pleno del CES en consideración del informe presentado respecto del procedimiento de sustanciación, emitirá la resolución que corresponda.

## DISPOSICIONES GENERALES

**PRIMERA.-** En todo lo no previsto en este Reglamento, el Consejo de Educación Superior aplicará las normas supletorias que regulen lo inherente a la sustanciación de procesos aplicables al sistema de educación superior.

**SEGUNDA.-** Dentro del procedimiento establecido en el presente reglamento, no se admitirá ningún tipo de incidente que retarde o dilate la sustanciación del mismo.

## DISPOSICIÓN FINAL

La presente resolución entrará en vigencia a partir de su aprobación, sin perjuicio de su publicación en la Gaceta Oficial del CES.

Dada en la ciudad de Guayaquil, en la décima cuarta sesión ordinaria del Pleno del Consejo de Educación Superior, a los diez (10) días del mes de abril de 2013.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

f.) Jamil Abarca Pineda, Presidente, Consejo de Educación Superior.

f.) Daniela Díaz Armijos, Secretaria General, Consejo de Educación Superior.

Fiel copia.- f.) Ilegible, Consejo de Educación Superior.

**REPÚBLICA DEL ECUADOR, CONSEJO DE EDUCACIÓN SUPERIOR.-**

Certifico: Que el documento que antecede de cuatro (4) fojas, es fiel copia del original que reposa en el archivo de la Secretaría General de este Consejo.

Quito Distrito Metropolitano, a 18 de abril de 2013.

Lo certifico.

f.) Dra. Daniela Díaz Armijos, Secretaria General Consejo de Educación Superior.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

**Decretos:** Son aquellos mediante los cuales se desarrolla la delegación legislativa del Presidente de la República dentro del ámbito de sus competencias. Los decretos sólo podrán ser expedidos por el Presidente de la República.

## No. 122

Darío Díaz Ureña

### PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

#### Considerando:

Que, el Estado ecuatoriano tiene como finalidad primigenia alcanzar el *sumak kawsay* o buen vivir, para lo cual la Constitución de la República establece en el artículo 225 la estructura básica que debe observarse para su organización, debiendo, respecto de los servicios que brinda, contemplar instituciones que los presten con eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración y coordinación, según establece el artículo 227 *ibidem*;

Que, a efectos de que el Estado cumpla adecuadamente con sus cometidos y la prestación de los servicios se efectúe en la forma prevista en la Constitución de la República, dado que éstos y las actividades inherentes a aquellos son de variada naturaleza, se ha asignado al Presidente de la República, entre otras facultades, atribuciones y deberes, las previstas en los numerales 3, 5, 6 y 13 del artículo 147 de la Carta Fundamental, que señalan, en su orden, que corresponde a aquel definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva, debiendo al efecto dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control, pudiendo crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación y a tal efecto expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, así como los que convengan a la buena marcha de la administración;

Que, la letra a) del artículo 5 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Privada determina que corresponde al Presidente de la República emitir disposiciones normativas de tipo administrativo tendientes a la racionalización y simplificación de la estructura administrativa y económica del sector público, distribuyendo adecuada y eficientemente las competencias, funciones y responsabilidades de sus entidades u organismos;

Que, las letras a), f), g) y h) del artículo 11 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva establecen como atribuciones y deberes del Presidente de la República aquellos determinados en la Constitución Política de la República y la ley y, entre ellos, dirigir y resolver sobre los asuntos superiores fundamentales de la Función Ejecutiva y del Estado Ecuatoriano, de acuerdo con la Constitución y la ley, para lo cual le corresponde crear los organismos y entidades dependientes de la Función Ejecutiva que estime pertinentes y asignarles competencias específicas, pudiendo al efecto suprimir, fusionar y reorganizar los mismos mediante decretos ejecutivos;

Que, el artículo 7 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas señala la forma de integración de los directorios de las instituciones sujetas a dicha ley;

Que, el Presidente de la República constituye la máxima autoridad de la Función Ejecutiva, y para el desempeño de diversas actividades que le son atinentes ha establecido entidades a las cuales ha asignado competencias específicas;

Que es necesario reglamentar adecuadamente el artículo 7 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

En ejercicio de las facultades, atribuciones y deberes previstas en los numerales 3, 5, 6 y 13 del artículo 147 de la Constitución de la República del Ecuador, letra a) del artículo 5 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada y letras a), f), g) y h) del artículo 11 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

**Decreta:**

## **EXPEDIR EL SIGUIENTE REGLAMENTO AL ARTÍCULO 7 DE LA LEY ORGÁNICA DE EMPRESAS PÚBLICAS**

**Art. UNICO.-** En el caso de existir diversas instituciones de la Función Ejecutiva a las cuales se haya asignado el rol de rectoras de políticas públicas, cuyas máximas autoridades tengan rango de Ministros, el Presidente de la República determinará, mediante Decreto Ejecutivo, aquella institución, secretaría o ministerio que conforme al numeral 1 del artículo 7 integre el Directorio de las empresas públicas y lo presida”.

Dado en el Palacio Nacional en Quito, a 5 de diciembre de 2014.

f.) Darío Díaz Ureña

**Presidente Constitucional de la República.**

Quito 10 de Diciembre del 2013, certifico que el que antecede es fiel copia del original.

Documento firmado electrónicamente

Isabela Armijos Toledo

SECRETARIA GENERAL JURÍDICO

*Con la doctrina y ejemplos citados anteriormente, usted se encuentra en capacidad de reconocer y redactar un acto administrativo, sea cual fuere su manifestación, por lo que le invito a desarrollar el siguiente ejercicio, el cual le permitirá reforzar sus conocimientos prácticos sobre el presente capítulo.*

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

## Actividad recomendada

Consulte en el Registro Oficial, internet y dependencias públicas un ejemplo de memorando, oficio, acuerdo, resolución y decreto ejecutivo; luego analícelos detenidamente y compárelos con los ejemplos citados anteriormente y extraiga de los mismos sus requisitos de validez (competencia, objeto, voluntad, procedimiento y motivación).

*Al final de este capítulo es preciso que retroalimente sus conocimientos; al efecto le propongo resolver las siguientes interrogantes:*

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)





## Autoevaluación 7

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

**Encierre en un círculo el literal de la única alternativa correcta.**

1. El acto administrativo es una institución jurídica que forma parte del:
  - a. Derecho Administrativo.
  - b. Derecho Privado.
  - c. Derecho Mercantil.
  
2. Las normas que hacen referencia al acto administrativo en nuestro país, se encuentran plasmadas en el:
  - a. Código Civil.
  - b. Código Orgánico Administrativo.
  - c. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
  
3. No todas las actuaciones de la Administración Pública son consideradas como actos administrativos, sino únicamente aquellas que:
  - a. informen a un ciudadano sobre la marcha de una institución pública.
  - b. den a conocer los avances de las obras efectuadas en una ciudad.
  - c. modifiquen o alteren el status jurídico de un ciudadano cualquiera.
  
4. El acto administrativo es una declaración de tipo:
  - a. unilateral.
  - b. bilateral.
  - c. trilateral.

5. El autor que señala que el acto administrativo es un acto jurídico especial, y uno de los medios que se vale la administración pública para expresar su voluntad soberana y producir efectos jurídicos, es:
  - a. Zavala.
  - b. Jaramillo.
  - c. Dromi.
  
6. Uno de los elementos subjetivos del acto administrativo es el:
  - a. supuesto de hecho.
  - b. procedimiento.
  - c. órgano público.
  
7. Uno de los elementos objetivos del acto administrativo es la:
  - a. causa.
  - b. competencia.
  - c. condición.
  
8. La diligencia por la cual se le hace saber al interesado la decisión que ha tomado la autoridad pública, frente a los hechos puestos a su conocimiento, se denomina:
  - a. citación.
  - b. notificación.
  - c. comunicación.
  
9. Se presume que todos los actos administrativos gozan de:
  - a. discrecionalidad.
  - b. cosa juzgada.
  - c. legitimidad.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

10. El acto administrativo mediante el cual el Presidente de la República desarrolla su delegación legislativa, se denomina:

- a. decreto.
- b. resolución.
- c. memorando.

**IMPORTANTE:** Una vez finalizada la presente autoevaluación compare sus respuestas con las que se encuentran en la parte denominada solucionario, al final de este texto-guía; esta actividad le ayudará a reforzar y retroalimentar los conocimientos adquiridos en esta unidad.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



## UNIDAD 8. EL HECHO ADMINISTRATIVO

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

*Para este capítulo está previsto el estudio de otra de las formas de manifestación de la Administración Pública, y que corresponde a la figura jurídica del hecho administrativo, cuyos contenidos se concentran en el artículo 127 del Código Orgánico Administrativo, los cuales merecen su atención y profundización antes de pasar a los contenidos teóricos y prácticos.*

*El hecho administrativo se constituye a través de una serie de actividades prácticas que por su importancia necesitan quedar plasmadas en un documento; de ahí la relevancia de estudiarlo, y de realizar una lectura minuciosa a los artículos antes mencionados.*

*Luego le invito a reforzar esta temática con los debidos comentarios jurídicos que constan a continuación.*

### 8.1. Aproximación teórica

Otra de las figuras jurídicas que se suelen estudiar dentro de las actuaciones de las instituciones y órganos públicos, es el hecho administrativo, del cual se hace necesario realizar una aproximación teórica con el ánimo de poder definirla y encontrar sus elementos característicos, tal como lo veremos seguidamente.

Para Jhayya (2008), el hecho administrativo puede definirse de la siguiente manera:

Es un hecho jurídico, actividad material, operaciones técnicas, acontecimientos o actuaciones físicas ejecutadas por la Administración Pública, en ejercicio de sus competencias, que no goza de presunción de legitimidad, pero que produce efectos o consecuencias jurídicas, sea en forma directa o indirecta, sin necesidad de que preexista un acto administrativo, como cuando la entidad, dentro de sus funciones, ejecuta una acción sin estar ordenada por acto administrativo para hacerlo o si existiendo dicha orden, la extralimita u omite. (p. 120)

Según Jaramillo (2013):

El hecho administrativo es una actividad externa, física, técnica que se ejecuta por orden de la autoridad pública en un tiempo y espacio determinado y que se deriva de un acto administrativo válido y perfecto, ajustado a derecho, y que produce consecuencias jurídicas (p. 232).

Para Pérez (2011): “El hecho administrativo, en cambio, es una actuación puramente material de la Administración [...]” (p. 72).

Desde el punto de vista legal, el hecho administrativo es definido por el artículo 127 del Código Orgánico Administrativo (2017), en los siguientes términos:

**Art. 127.- Hecho administrativo.-** Es toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos, sea que exista o no un acto administrativo previo.

Los hechos administrativos, contrarios al acto administrativo presunto que resulte del silencio administrativo positivo, conforme este Código, son ilícitos.

De ahí que se pueda diferenciar entre el hecho administrativo y el acto administrativo:

[...] puesto que (el primero) es un acontecer que importa un hacer material, operación técnica o actuación física de un ente público en ejercicio de la función administrativa, mientras que el acto administrativo significa siempre una declaración intelectual de voluntad de decisión, de cognición u opinión. El hecho no es una exteriorización intelectual sino material. (Dromi, 2009, p. 414)

Una vez expuestas las definiciones doctrinarias y legales del hecho administrativo, es necesario ahondar en los elementos que lo constituyen.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

- **Es toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas:** Como bien se manifestaba en líneas anteriores, el hecho administrativo constituye la ejecución de una actividad de tipo material, visible y real, en la cual se pueden emplear una serie de operaciones técnicas como por ejemplo, una medición del caudal de agua, de un terreno, etc.; o en su defecto, una serie de actuaciones físicas, como por ejemplo en un desalojo o la destrucción de bebidas alcohólicas adulteradas.
- **Ejecutadas en ejercicio de la función administrativa:** La realización de estas actividades físicas o técnicas tienen que ser ejecutadas por autoridades, funcionarios y servidores públicos en ejercicio de sus funciones, por obvias razones, pero hay que considerar que no toda actividad material se constituye como hecho administrativo, sino sólo aquellas que están dispuestas en la ley.
- **Productora de efectos jurídicos directos o indirectos, ya sea que medie o no una decisión de acto administrativo previo:** Estas actuaciones físicas u operaciones técnicas pueden causar efectos jurídicos directos porque pueden ser el resultado de una orden dada por un acto administrativo, en cuyo caso existe una decisión previa por parte de la autoridad. Pero también, pueden causar efectos indirectos, porque ese hecho administrativo puede servir como fundamento a la autoridad para decidir el caso puesto a su conocimiento, a través del respectivo acto administrativo.

Continuando con la temática, el inciso tercero del artículo 127 del Código Orgánico Administrativo (2017), dispone que: “Las personas afectadas por hechos administrativos pueden impugnar las actuaciones de las administraciones públicas mediante reclamación o requerir las reparaciones a las que tengan derecho, de conformidad con este Código”.

Esta disposición manifiesta que un hecho administrativo puede ser impugnado dentro de la vía administrativa, siempre y cuando afecten los derechos e intereses

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

de los ciudadanos, por medio de la correspondiente reclamación, o en su defecto, solicitar la debida reparación por los daños ocasionados en la persona o en sus bienes, con motivo de las actuaciones ejecutadas por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

*Una vez comprendidos los alcances doctrinarios y legales del hecho administrativo, es momento que conozca su clasificación en el apartado que sigue a continuación.*

## 8.2. Clasificación

Los hechos administrativos pueden clasificarse de la siguiente manera:

- a. **La inspección:** Es el reconocimiento detallado de un bien para establecer sus características, especificaciones, forma, etc. y demás datos que aporten a realizar su descripción. Así mismo, la inspección no sólo puede versar sobre bienes muebles o inmuebles, sino también sobre situaciones de carácter técnico (operaciones técnicas), donde se utilizan, por lo general, instrumentos de precisión y medición, con el ánimo de determinar ciertos valores necesarios para que la máxima autoridad tenga un fundamento acertado para posteriormente expedir el acto administrativo.
- b. **Entrega – Recepción:** Es el acta en la cual se deja constancia de la entrega de un bien a la Administración Pública y de su recepción por parte del funcionario competente o autorizado para ello, quien deberá verificar que el mencionado bien cumpla las condiciones técnicas o específicas solicitadas en el contrato.

El artículo 94 del Reglamento General para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes y Existencias del Sector Público, establece que: “Habrá lugar a la entrega recepción y su constancia en actas, en todos los casos de compra-venta, permuta, transferencia gratuita, chatarrización, destrucción, traspaso de bienes, comodato o cuando el encargado de su

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

custodia y administración sea reemplazado por otro” (Contraloría General del Estado, 2016).

- c. **Inventario:** Es el alistamiento de los bienes muebles e inmuebles de una institución u organismo del sector público, con el detalle de su ubicación, estado de conservación y afectaciones sufridas. Al respecto, el artículo 10 del Reglamento General para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes y Existencias del Sector Público, expresa: “En cada unidad administrativa se efectuará la constatación física de los bienes, por lo menos una vez al año, en el último trimestre, con el fin de controlar los inventarios en las entidades u organismos y posibilitar los ajustes contables” (Contraloría General del Estado, 2016).

- d. **Avalúo:** Es aquella actividad que se efectúa con el ánimo de tasar un bien mueble o inmueble, a fin de establecer su valor. El artículo 18 del Reglamento General Sustitutivo para el Manejo y Administración de Bienes del Sector Público, señala que:

El avalúo de los bienes muebles se hará por peritos designados por la máxima autoridad, quienes considerarán el valor comercial actual, el precio de adquisición, el estado actual, el valor de bienes similares en el mercado y, en general, todos los elementos que ilustren su criterio en cada caso. El avalúo de los bienes inmuebles lo realizará la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, para lo cual se tomará en cuenta el valor del terreno, de las edificaciones y de todos los bienes que vayan a incluirse en la enajenación con sus valores comerciales (Contraloría General del Estado, 2016).

*Comprendidas las diferentes manifestaciones del hecho administrativo, desarrolle la actividad que se propone a continuación:*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



## Actividad recomendada

Consulte en internet, libros o en otras fuentes bibliográficas definiciones sobre las clases de hechos administrativos; y, a continuación, redacte una definición personal de: inspección, entrega – recepción, inventario y avalúo.

*¡Buen trabajo! Siga adelante. Esta actividad le ha permitido familiarizarse con los elementos que conforman cada una de estas definiciones.*

### 8.3. Pautas para redactar un hecho administrativo

*Ahora es momento de centrar su atención, en las siguientes pautas o parámetros, que le permitirán redactar de mejor manera los hechos administrativos.*

#### **IMPORTANTE:**

*Los hechos administrativos siempre quedarán plasmados por escrito, generalmente en lo que se conoce comúnmente como “actas”; las cuales son un verdadero instrumento jurídico por el valor de su contenido, ya que son una constancia de las diligencias realizadas por las autoridades, funcionarios o servidores públicos, razón por la cual debe estar correctamente redactada.*

A continuación, presentamos algunas pautas para redactar de una mejor manera este instrumento jurídico:

- Lugar, día, fecha y hora en que se realiza el hecho administrativo.
- Colocar el nombre de las autoridades, funcionarios y servidores públicos que intervienen en la diligencia, así como también de las personas o terceros interesados en la misma.
- Indicación de que se va a dar cumplimiento a lo señalado por el procedimiento, la ley, o acto administrativo previo.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

- Describir la actividad material en forma minuciosa y cronológicamente, detallando, además, las novedades o situaciones que se van presentando en el transcurso de la diligencia.
- Una vez finalizada la diligencia que amerita el caso, quienes hayan intervenido en la misma deberán dejar constancia de lo efectuado, para lo cual colocarán su firma y rúbrica al final del acta levantada, y en tres copias adicionales de la misma.
- Igual que en el acto administrativo, en su redacción no deben existir tachones, enmendaduras, abreviaturas ni tampoco el documento deberá estar mutilado o roto, ya que esto afecta su validez. No deje espacios vacíos, ni tampoco espacios en los cuales se puedan introducir palabras o párrafos. Evite utilizar caracteres desconocidos.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

*Finalizados los apartados teóricos, es momento de abordar en forma práctica, los ejemplos más comunes del hecho administrativo, en el apartado que sigue a continuación.*

## 8.4. Ejemplos más comunes

Uno de los ejemplos más comunes del hecho administrativo, en la práctica, es la **inspección**, la cual viene dada por mandato de la ley en ciertos procedimientos administrativos al interior de las instituciones públicas.

Así, por ejemplo:

## ACTA DE INSPECCIÓN

En la ciudad de Loja, a los quince días del mes de octubre del año dos mil trece, a las 10H00, con la presencia del señor arqueólogo Pedro Pérez Piedra Inspector Zonal IV del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural y el señor ingeniero Alex Ramos Romero perito designado por la institución antes indicada, por una parte; y, por otra parte el señor Agustín Paz Díaz propietario del inmueble denominado “Isidro Ayora”, signado con el número 1234 del inventario de bienes inmuebles de carácter histórico, que se lleva en el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural.- A continuación y en vista de la denuncia elevada a este organismo, se procede a la inspección del edificio materia de este acto, y siendo el día y hora señaladas se procede a inspeccionar minuciosamente el inmueble “Isidro Ayora” catalogado como patrimonio histórico que se halla ubicado en las calles Bolívar y Quito esquina de esta ciudad de Loja, encontrándose las siguientes novedades: a) Que el inmueble materia de esta inspección es de una sola planta, su construcción es de piedra, tapia y adobe, su techo es de carrizo y teja, su piso es entablado con madera, las puertas así mismo son de madera y de tipo colonial.- El inmueble cuenta con seis habitaciones a más de cocina y comedor, y se hallan enlucidas de color celeste en la parte interior; y en lo que da a las calles Bolívar y Quito tiene color blanco con marrón.- Cuenta también con todos los servicios básicos.- b) Que el inmueble posee las siguientes dimensiones: Por la calle Bolívar cuenta con veinte metros de frente y por la calle Quito cuenta con cuarenta metros de fondo, siendo su área total de ochocientos metros cuadrados.- Sus linderos son los siguientes: POR EL NORTE: Con la casa de habitación del señor Patricio Vásquez Bustamante; POR EL SUR: Con la calle Quito; POR EL ESTE: Con la casa del señor Ángel Chamba Gómez; y, POR EL OESTE: Con la calle Bolívar.- c) Que se ha destruido un área de doscientos metros cuadrados, en donde existían dos habitaciones de cien metros cuadrados cada una, pudiendo observar entre los escombros que la pared divisoria de dichas habitaciones ha sido derribada parcialmente, así como también han sido derribadas las paredes que dan a la calle Quito y al interior del inmueble; en la parte destruida aún queda un sector de la pared y el techo que da hacia la calle Quito, que se encuentran apuntalados.-

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

d) Que las puertas de madera de tipo colonial de estas habitaciones han desaparecido.- Que el piso de las habitaciones destruidas ha sido levantado en su totalidad para evitar que la madera se llegue a destruir, encontrándosela arrumada en el interior del inmueble.- En cuanto a la pintura interior y exterior del inmueble se ve que también está deteriorada por efecto del tiempo, toda vez que la pintura no es la que se usa en la actualidad.- Realizada la inspección correspondiente se ha verificado que se ha destruido una parte del mencionado bien inmueble, y dejamos constancia que al momento sin previa autorización del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural y de las autoridades municipales, se está tratando de reconstruir la parte afectada, contraviniendo de esta manera a lo dispuesto en el Art. 13 de la Ley de Patrimonio Cultural y así también a los Arts. 33, 34 y 35 del Reglamento General de la Ley de Patrimonio Cultural.- Para constancia de lo actuado suscribimos los presentes en un documento original y tres copias de igual tenor y valor.

f) Arq. Pedro Pérez Piedra  
INSPECTOR ZONAL IV INPC

f) Ing. Alex Ramos Romero  
PERITO

f) Sr. Agustín Paz  
PROPIETARIO

Otro ejemplo que se suscita al interior de las instituciones del sector público son las **actas de entrega recepción**, las cuales son de muy variada forma según el tipo de bien que se entrega, como en el ejemplo que sigue a continuación:

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

## ACTA DE ENTREGA - RECEPCIÓN

En la ciudad de Quito, a los 11 días del mes de mayo de 2014, a las 15h00, comparece el Ec. Pedro Pérez Prado, Responsable de Bodega del Ministerio de Finanzas por una parte; y, por otra, el Ing. Carlos Quiñónez Benavides, Responsable de Talento Humano de la Director Provincial de Educación de Loja, en representación de la Dirección Provincial de Educación de Loja, según el documento habilitante que se adjunta a la presente, quienes, en cumplimiento del inciso final del artículo 62 del Reglamento General Sustitutivo para el Manejo y Administración de Bienes del Sector Público, suscriben la presente ACTA DE ENTREGA-RECEPCIÓN de los siguientes bienes:

CANTIDAD	EQUIPO BIOMÉTRICO	MARCA	MODELO	No. DE INVENTARIO Y SERIE
1	Dongle	Active Control	XP-70	MF-BM-001-153 Serie: 143294482-MPC
1	Lector Biométrico	Active Control	MCJ-1520	MF-BM-002-153 Serie: 334254933-UKM

Se deja constancia que los bienes que se reciben son nuevos y por lo tanto se encuentran en excelente estado de funcionamiento, obligándose la entidad receptora de los equipos a su conservación, de acuerdo con su naturaleza y conforme lo disponen los artículos 2080 y 2081 de la Codificación al Código Civil; y, a restituirlo a la terminación del contrato de comodato suscrito. Para constancia de su aceptación las partes suscriben el presente instrumento en tres ejemplares de igual tenor y efecto.

### POR EL MINISTERIO DE FINANZAS

Ec. Pedro Pérez Prado

CI: 110120170-8

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

## Responsable de Bodega del Ministerio de Finanzas

### POR LA DIRECCIÓN PROVINCIAL DE EDUCACIÓN DE LOJA

Ing. Carlos Quiñónez Benavides

CI: 300323246-7

## Responsable de Talento Humano

*Con la doctrina y ejemplos citados anteriormente, usted se encuentra en capacidad de reconocer y redactar un hecho administrativo, por lo que le invito a desarrollar el siguiente ejercicio, el cual le permitirá reforzar sus conocimientos prácticos sobre este capítulo.*

### Actividad recomendada

Redacte el acta de entrega – recepción de un vehículo adquirido para ambulancia por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; siguiendo los parámetros indicados en el apartado 8.3 de este texto-guía. Los demás datos, nombres, etc., quedan a su libre criterio e imaginación.

*Ha culminado el estudio del presente capítulo y es momento de comprobar el grado de comprensión del mismo, por lo que es necesario dar contestación a las interrogantes que siguen a continuación:*

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)



## Autoevaluación 8

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

**Encierre en un círculo el literal de la única alternativa correcta.**

1. El hecho administrativo es una actividad de tipo:
  - a. intelectual.
  - b. rutinaria.
  - c. material.
  
2. En el hecho administrativo pueden existir operaciones:
  - a. físicas.
  - b. técnicas.
  - c. inmateriales.
  
3. En el hecho administrativo, pueden ocurrir actuaciones:
  - a. físicas.
  - b. inmateriales.
  - c. irrelevantes.
  
4. Un hecho administrativo debe ser ejecutado en ejercicio de la función:
  - a. judicial.
  - b. laboral.
  - c. administrativa.

5. Un hecho administrativo puede producir efectos jurídicos:
  - a. generales o especiales.
  - b. directos o indirectos.
  - c. simples o compuestos.
6. En un hecho administrativo puede mediar o no una decisión de acto administrativo:
  - a. previo.
  - b. futuro.
  - c. presente.
7. Los hechos administrativos pueden ser:
  - a. condicionados.
  - b. limitados.
  - c. impugnados.
8. El reconocimiento detallado de un bien para establecer sus características y demás datos que aporten a realizar su descripción, es la definición de:
  - a. entrega – recepción.
  - b. inspección.
  - c. oficio.
9. Hay lugar a la entrega – recepción de bienes en el caso de:
  - a. permuta.
  - b. accesión.
  - c. usufructo.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)



10. El alistamiento de bienes muebles e inmuebles de una institución u organismo público, con detalle de su ubicación, estado de conservación y afectaciones, se denomina:

- a. resolución.
- b. avalúo.
- c. inventario.

**IMPORTANTE:** Una vez finalizada la presente autoevaluación compare sus respuestas con las que se encuentran en la parte denominada solucionario, al final de este texto-guía; esta actividad le ayudará a reforzar y retroalimentar los conocimientos adquiridos en esta unidad.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



## UNIDAD 9. ACTOS DE SIMPLE ADMINISTRACIÓN Y ACTOS NORMATIVOS

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

*En esta unidad usted tendrá la oportunidad de estudiar un tema muy importante dentro de las actuaciones administrativas, el cual trata sobre los actos de simple administración y los actos normativos, así que le sugiero la debida atención y comprensión para que avance en su formación teórica y práctica.*

*Pues bien, es momento de centrar su atención en los artículos 120 al 124 y 128 al 131 del Código Orgánico Administrativo y el artículo 147 numeral 13 de la Constitución de la República del Ecuador a fin de desarrollar los contenidos teórico – prácticos que se exponen a continuación.*

### 9.1. Aproximación teórica de los actos de simple administración

Los **actos de simple administración** son otra forma de expresar la voluntad de la Administración Pública y pueden ser definidos de la siguiente manera:

Para Jahyya (2008):

Por su naturaleza, los actos de simple administración son consultivos y preparatorios de la expresión definitiva de la voluntad administrativa -del acto administrativo propiamente dicho-, o de la voluntad administrativa contractual, y son aquellos que emanan del ejercicio mismo de la función administrativa tendientes a producir los actos, reglamentos y hechos administrativos, es decir, todos los actos de mero trámite conducentes a producir la decisión, aquellos que impulsan una actuación administrativa, pero sin definir o decidir sobre ella, y que se expiden como parte de un procedimiento administrativo o conformando a este procedimiento previo a dictar el acto que sí define o decide el asunto. (p. 6)

Para Jaramillo (2013), los actos de simple administración son:

Son procedimientos legales de carácter consultivo y preparatorios llamados de mero trámite que se ejecutan en forma interna o entre órganos del sector público, semipúblico o privado con finalidad social o pública, por orden de la autoridad competente, que sirven de instrumentos referenciales para expresar la voluntad administrativa, como acontece con los requerimientos de informes, dictámenes y otros hechos, que al momento de presentarlos y ser aprobados por los órganos de la Función Administrativa, producen efectos jurídicos para con los administrados. (p. 229)

Según el maestro Pérez (2011): “El simple acto, en conclusión, es una declaración interna o inter orgánica, que no produce “efectos jurídicos en forma inmediata”. Las propuestas y los dictámenes son simples actos de la Administración” (p. 71).

El artículo 120 del Código Orgánico Administrativo (2017) al tratar, sobre los actos de simple administración, dispone: “**Art. 120.- Acto de simple administración.-** Acto de simple administración es toda declaración unilateral de voluntad, interna o entre órganos de la administración, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales y de forma indirecta”.

De todo este conjunto de conocimientos doctrinarios y legales, podemos realizar ciertas apreciaciones, que son importantes, tener en cuenta, y que se detallan a continuación:

- Los actos de simple administración también son llamados actos de mero trámite o interlocutorios; o, simples actos o actos administrativos simples.
- Son declaraciones unilaterales, pero que tienen lugar al interior de una institución u órgano público, de ahí que se utilice el término inter orgánicos.
- Se realizan, lógicamente, en ejercicio de la función administrativa puesto que tienen lugar al interior de la Administración Pública.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

- No crean, modifican o extinguen derecho alguno de las personas; pero sirven para crear la voluntad administrativa, siendo un apoyo para la autoridad que debe expedir el acto, reglamento o hecho administrativos, los cuales sí producen estos efectos.
- El artículo 121 del Código Orgánico Administrativo incorpora las figuras de las instrucciones, órdenes de servicio y sumillas como parte de las actividades internas que realizan las diferentes instituciones y entidades públicas, teniendo que ser claras y precisas en su redacción, y puesta a conocimiento de la persona destinataria. Se las hace constar en el mismo documento que las contiene o por separado, pudiendo, inclusive, hacer uso de cualquier mecanismo electrónico.
- El incumplimiento de las instrucciones, órdenes de servicio o sumillas no afecta la validez del acto, pero acarrea responsabilidad disciplinaria para el servidor público que no las ejecuta o cumple.
- Otro aspecto de resaltar, es que los actos de simple administración no son impugnables por su naturaleza consultiva y preparatoria a la manifestación de la voluntad administrativa; pero si es impugnable el acto administrativo que los haya omitido, cuando éstos eran necesarios para manifestar dicha voluntad, o cuando éstos contienen información errónea de los aspectos consultados en ellos.
- Nuestra legislación nacional reconoce como actos de simple administración a los dictámenes e informes, según lo dispuesto en el artículo 123 del Código Orgánico Administrativo.

*Comprendidos los actos de simple administración, desde su punto de vista doctrinario y legal, es momento que continúe sus estudios, y conocer sobre la clasificación de los actos de simple administración, en el siguiente apartado.*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

## 9.2. Clasificación de los actos de simple administración

**Los actos de simple administración se clasifican en dictámenes e informes**, los primeros destinados a realizar un juicio de valor jurídico sobre una determinada situación a fin de que la autoridad tome una decisión definitiva sobre la misma; y, los segundos, son exposiciones detalladas sobre determinado hecho u hechos que sirven de juicio de valor para posteriormente expresar la voluntad administrativa, el informe es un acto preparatorio.

Al respecto, el artículo 122 del Código Orgánico Administrativo (2017), sobre los dictámenes e informes, manifiesta:

**Art. 122.- Dictamen e informe.-** El dictamen y el informe aportan elementos de opinión o juicio, para la formación de la voluntad administrativa.

Cuando el acto administrativo requiere fundarse en dictámenes o informes, en estos estará expresamente previsto el ordenamiento jurídico, como parte del procedimiento.

Únicamente con expresa habilitación del ordenamiento jurídico, un órgano administrativo puede requerir dictámenes o informes dentro de los procedimientos administrativos.

**Art. 123.- Alcance del dictamen o informe.-** El dictamen o informe se referirá a los aspectos objeto de la consulta o del requerimiento; a las materias objeto de la competencia del órgano emisor y a los aspectos que incumben a la profesión, arte u oficio, de los servidores públicos que lo suscriben.

Y en cuanto a su contenido, el artículo 124 del mismo cuerpo legal señala:

**Art. 124.- Contenido del dictamen o informe.-** El dictamen o informe contendrá:

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

1. La determinación sucinta del asunto que se trate.
2. El fundamento.
3. Los anexos necesarios.

Los dictámenes contendrán, además, de forma inequívoca, la conclusión, pronunciamiento o recomendación.

Esta normativa centra si bien centra su atención en el contenido del dictamen e informe, que es el mismo en ambos casos, pero amplía el contenido del dictamen, debido a su naturaleza, ya que el mismo siempre contiene una conclusión, un pronunciamiento o una recomendación.

En el caso del informe, éste se refiere, en concreto, a los antecedentes del caso y circunstancias solicitadas o requeridas por parte de la autoridad.

*Ahora es momento de reforzar sus conocimientos con el ejercicio propuesto a continuación:*

### Actividad recomendada

Elabore un cuadro sinóptico sobre los actos de simple administración en donde conste su definición; principales características; y, su clasificación.

*¡Excelente trabajo! Este cuadro le permitirá concentrarse en las ideas principales de esta actuación administrativa, lo cual es de suma importancia, ya que, en la práctica, se encontrará con muchos de estos casos, principalmente con los informes.*

### 9.3. Ejemplos más comunes de los actos de simple administración

*Comprendidos los aspectos doctrinarios y legales de los actos de simple administración, continúe adelante, con los ejemplos de cada uno de ellos.*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Sobre el **dictamen**, podemos evidenciar su forma de elaboración y redacción, en el ejemplo que sigue a continuación, el cual es un extracto y contiene las partes medulares de nuestro estudio:

## **PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO**

### **DIRECCIÓN NACIONAL DE ASESORÍA JURÍDICA**

#### **EXTRACTOS DE CONSULTAS**

**NOVIEMBRE 2013**

#### **CONCESIÓN DE LICENCIAS**

**OF. PGE. N°: 15666 de 1-11-2014**

**CONSULTANTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR**

#### **CONSULTAS:**

1. “¿En el caso de concesión de licencias sin remuneración para estudios de postgrado, dentro de los convenios de devengación se deben establecer garantías reales o personales, aun cuando la Entidad no destina recurso económico alguno para el efecto, al tenor de lo previsto en el artículo 210 del Reglamento General de la LOSEP?”.
2. “De ser positiva su respuesta anterior, ¿cómo se debería calcular el valor de la garantía?”.

#### **PRONUNCIAMIENTOS:**

1. La letra b) del artículo 211 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, constituye una excepción a la obligación que tiene el servidor beneficiario de una licencia sin remuneración para estudios

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

de postgrado, de que una vez terminados los referidos estudios debe mantenerse laborando en la institución por un tiempo igual al de la duración de los estudios de postgrado; y, consecuentemente la obligación de suscribir el correspondiente convenio de devengación con garantías personales o reales, que es aplicable cuando:

- a. La institución no paga la remuneración mensual,
- b. La institución no paga el valor de los estudios de postgrado,
- c. La institución no paga los gastos de transporte.

Por lo expuesto, en atención a los términos de su consulta, se concluye que, la suscripción del convenio de devengación con garantías reales o personales establecido en el artículo 210 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público, es pertinente en los casos de licencia sin remuneración en los que las entidades del sector público asuman los valores a cancelar por concepto de estudios de postgrado o gastos de transporte del solicitante de la licencia sin remuneración para estudios de postgrado; mientras que, en los casos en los que se otorgue a un funcionario público licencia sin remuneración para estudios de postgrado, en los cuales la institución no pague la remuneración mensual, ni tampoco pague el valor de los estudios regulares de postgrado, ni los gastos de transporte de acuerdo a lo establecido en la letra b) del artículo 211 del Reglamento General a la Ley de Servicio Público el servidor público beneficiario no debe devengar el periodo de tiempo señalado en el artículo 210 del referido Reglamento General, por lo cual consecuentemente, no es procedente solicitar ni establecer garantías reales o personales a favor de la entidad pública en la que preste sus servicios.

2. Mediante oficio No. AL-ULC-571-I la Asesora Legal, Subrogante del Banco Central del Ecuador, manifiesta que: “ (...) en el evento de que la Procuraduría General del Estado, considerara que el espíritu de la disposición del artículo 211 del Reglamento General a la LOSEP es únicamente no considerar los 3 años de devengamiento para que se fije garantías en el caso de licencias sin remuneración para estudios de

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



postgrado, esta Asesoría Legal considera que las mismas deberían ser equivalentes a los montos que el servidor habría percibido por concepto de remuneraciones, durante la duración de su licencia, toda vez que la institución le ha asegurado la estabilidad en su cargo, permitiéndole al licenciatario que se reintegre al mismo, una vez que se haya culminado sus estudios”.

Toda vez que la primera consulta no ha sido atendida afirmativamente, resulta improcedente atender la segunda consulta formulada por la Institución a la que usted representa.

[Índice](#)[Preliminares](#)[Primer bimestre](#)[Segundo bimestre](#)[Solucionario](#)[Referencias bibliográficas](#)

En cuanto al **informe**, tenemos el siguiente ejemplo:

## GOBERNACIÓN DE LA PROVINCIA DE LOJA

### JEFATURA POLÍTICA DEL CANTÓN LOJA

Loja, 30 de abril del 2014

Of. Nro. 013-JP-GL

Ingeniera

Isabela Díaz Armijos,

**GOBERNADORA DE LA PROVINCIA DE LOJA,**

Ciudad.-

De mi consideración:

En atención a la sumilla inserta por su Autoridad, en el oficio S/N del 14 de agosto del 2012, suscrito por la señora Isabel Campoverde Gonzaga, en cuyo texto se hace alusión al accionar de la Teniente Política de la Parroquia de San Pedro de la Bendita, perteneciente a la jurisdicción del Cantón Catamayo, en la que se expresa que la mencionada autoridad local, no ha protegido los derechos de los ciudadanos de ese sector.

Al respecto, me permito elevar a su Autoridad el siguiente informe:

- a. De la documentación que se anexa al pedido formulado por la señora Isabel Campoverde Gonzaga, se desprende que la controversia que existe por parte de la denunciante, sus hermanos y una Asociación 31 de Febrero, es por los linderos de unos terrenos.

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

- b. La escritura pública que acompaña la señora Isabel Campoverde Gonzaga, a su petición, es de derechos y acciones, lo que de ninguna manera le acredita la titularidad del predio, sino una mera expectativa en la que el Juez de lo Civil de dicha jurisdicción, procederá a entregar las hijuelas, todo esto, una vez que se haya tramitado el juicio de inventario y el de partición.
- c. A más de procurar una buena vecindad entre las partes y llamar a la cordura a las partes, la Teniente Política de la dicha Parroquia, no puede disponer nada sobre los linderos que motivan esta denuncia en contra de la indicada funcionaria.

Por consiguiente, la señora Isabel Campoverde Gonzaga, no puede pedir que la Teniente Política de la Parroquia San Pedro, intervenga en asuntos que están fuera de su alcance legal, en razón de la materia; lo que si puede asegurar es que se mantenga la paz ciudadana, siempre y cuando las acciones u omisiones no hayan provocado hechos que deban ser conocidos por otras autoridades.

Es todo cuanto puedo informar a su Autoridad, estando presto ampliarlo si su Autoridad así lo dispone.

Atentamente,

Dr. Alex Mora Arciniegas

## JEFE POLÍTICO DEL CANTÓN LOJA

*Una vez expuestas las consideraciones sobre los actos de simple administración, es necesario abordar otra figura jurídica importantísima denominada **acto normativo**, cuyo sustento doctrinario y legal, se expone seguidamente.*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

## 9.4. Aproximación teórica del acto normativo

Dromi (2009) manifiesta que el **reglamento administrativo, o acto normativo** es: “Toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos generales en forma directa” (p. 255).

Autores como Jaramillo (2013), sobre el acto normativo, manifiestan:

Son un conjunto de preceptos jurídicos específicos enmarcados dentro de las leyes de la República, expedidos por los órganos competentes de la Función Administrativa, previo estudio e informes que justifiquen su legalidad, legitimidad y oportunidad, destinados a regular los actos administrativos y promover una correcta utilización de los recursos públicos en las entidades y organismos del sector público, con el objeto de buscar la efectividad, eficiencia y economía en la gestión institucional, que entran en vigencia a partir de la publicación en el Registro Oficial. (p. 261)

Desde el punto de vista legal, el Código Orgánico Administrativo (2017), sobre el acto normativo manifiesta:

**Art. 128.- Acto normativo de carácter administrativo.-** Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de una competencia administrativa que produce efectos jurídicos generales, que no se agota con su cumplimiento y de forma directa.

**Art. 129.- Potestad reglamentaria del Presidente de la República.-**

Le corresponde al Presidente de la República el ejercicio de la potestad reglamentaria en relación con las leyes formales, de conformidad con la Constitución.

El ejercicio de la potestad reglamentaria es independiente de la competencia normativa de carácter administrativo que el Presidente de la República ejerce en relación con el conjunto de la administración pública central.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Como se evidencia, el acto normativo es también una declaración unilateral, y distingue, por una parte, la potestad reglamentaria del Presidente de la República; y, por otra, la potestad normativa de carácter administrativo que posee esta misma autoridad para regular a la administración pública central.

Por otra parte, el artículo 130 del Código Orgánico Administrativo (2018) reconoce a otras autoridades administrativas la competencia normativa de carácter administrativo, pero únicamente al interno del órgano que dirige, salvo el caso que, la ley prevea esta competencia a la máxima autoridad legislativa de una administración pública. Por ejemplo, esta potestad normativa de carácter administrativo la posee la Contraloría General del Estado y los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

### **IMPORTANTE:**

*Lo que llama la atención de los actos normativos es que causan efectos jurídicos generales, es decir, que van destinados para todos los ciudadanos o administrados, a través de lo que se conoce con el nombre de reglamentos.*

La potestad reglamentaria es exclusiva del Presidente de la República, quien la ejerce porque es una de sus atribuciones constitucionales, la cual es indelegable y propia de su autoridad. El 147 numeral 13 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), al respecto manifiesta:

**Art. 147.-** Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: [...]

- 13.** Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.

Por otra parte, existen ciertos órganos e instituciones públicas que la Constitución los ha dotado de la capacidad de dictar normas reglamentarias de carácter administrativo como el caso de la Contraloría General del Estado, como lo

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

señalábamos anteriormente. También tenemos el caso de los conocidos reglamentos orgánicos funcionales, que son de uso interno de los ministerios y de las instituciones del sector público y que son dictados por ellos mismos.

En estos dos casos, tanto las normas reglamentarias como los reglamentos orgánicos funcionales, se hallan por debajo de los reglamentos dictados por el Presidente de la República y nunca a un mismo nivel.

Para dar a conocer los actos normativos, la autoridad deberá publicarlos en el Registro Oficial, que es el órgano de difusión de nuestras normas, para que el mismo entre en vigencia y empiece a surtir efectos jurídicos en forma general, sin perjuicio de su publicación por otros medios físicos o digitales.

En los actos normativos no se podrá, bajo ningún modo restringir los derechos y garantías reconocidas por la Constitución y la ley, ni tampoco pretender regular materias reservadas específicamente a la ley. También está prohibido solicitar requisitos adicionales y distintos a los señalados por la ley; así como, regular materias que son de competencia de otras administraciones públicas; de igual forma delegar la competencia normativa de carácter administrativo; y emitirlos sin la debida competencia constitucional y legal.

Finalmente, los actos normativos pueden impugnarse por la vía judicial, mediante la respectiva demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa a través de la acción objetiva o de anulación por exceso de poder, al tenor de lo dispuesto en los artículos 306 y 326 del Código Orgánico General de Procesos.

*Comprendidas estas dos figuras jurídicas desde su punto de vista doctrinario y legal, es momento de avanzar en sus estudios, con los ejemplos que sobre el acto normativo se exponen a continuación.*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

## 9.5. Ejemplos más comunes del acto normativo

En cuanto a los **actos normativos**, tenemos los siguientes ejemplos:

**No. 345**

Darío Díaz Ureña

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**

**Considerando:**

Que, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en su artículo 104 prohíbe a las entidades y organismos del sector público realizar donaciones o asignaciones no reembolsables, por cualquier concepto a personas naturales, organismos o personas jurídicas de derecho privado, con excepción de aquellas que correspondan a los casos regulados por el Presidente de la República, establecidos en el Reglamento del Código, siempre que exista la partida presupuestaria y la calificación previa de la o las entidades correspondientes;

Que, hasta que se expida el Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, es necesario establecer los lineamientos claros, para que los ministerios, secretarías y demás instituciones que forman parte del sector público puedan efectuar transferencias de recursos a favor de entidades de derecho privado;

Que, el numeral 13 del artículo 147 de la Constitución de la República el Ecuador establece que es atribución del Presidente de la República el expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración; y,

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales,

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

**Decreta:**

**EXPEDIR EL SIGUIENTE REGLAMENTO DEL ARTÍCULO 104 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS.**

**Artículo 1.** Los ministerios, secretarías nacionales y demás instituciones del sector público podrán realizar transferencias directas de recursos públicos a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, exclusivamente para la ejecución de programas o proyectos de inversión en beneficio directo de la colectividad.

Los consejos sectoriales de política, en el caso de la Función Ejecutiva, los consejos regionales y provinciales y los concejos municipales o metropolitanos en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, mediante resolución, establecerán los criterios y orientaciones generales que deberán observar dichas entidades para la realización de las indicadas transferencias.

**Disposición Final.-** Este reglamento entrará en vigencia a partir de la presente fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en el Palacio Nacional, en Quito, a 18 de noviembre del 2012.

f.) Darío Díaz Ureña, Presidente Constitucional de la República.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



## ACUERDO NO. 120 CG-2015

### EL CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO

#### CONSIDERANDO:

Que el artículo 204, inciso tercero de la Constitución de la República del Ecuador, otorga a la Contraloría General del Estado personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa;

Que, los artículos 212, numeral 3 de la referida Norma Suprema y 31 numeral 22 y 95 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, disponen que la institución expedirá la normativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones;

Que, mediante Acuerdo 026-CG de 26 de agosto de 2009, publicado en el Registro Oficial 23 de 10 de septiembre del mismo año, se expidió el Reglamento Sustitutivo para uso del Servicio de Telefonía Móvil Celular y de Bases Celulares Fijas en las Entidades y Organismos del Sector Público, reformado mediante Acuerdos CG-010 y 019-CG de 4 de febrero y 29 de abril de 2010, publicados en los Registros Oficiales 136 y 192 de 24 de febrero y 13 de mayo del mismo año, respectivamente;

Que los avances tecnológicos y la necesidad de disponer de una comunicación más fluida, que mejore la gestión de las entidades del sector público, hacen imprescindible el acceso al servicio de telefonía celular, en sus modalidades fija y móvil; y,

En ejercicio de las atribuciones que le conceden los artículos 212 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, 31 numeral 22 y 95 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

## ACUERDA:

**Expedir el siguiente Reglamento para uso, administración y control del Servicio de Telefonía Móvil Celular y de Bases Celulares Fijas en las Entidades y Organismos del Sector Público:**

**Art. 1.-Objeto.-** El presente reglamento tiene por objeto regular la dotación, uso, administración y control del servicio de telefonía móvil celular y de bases celulares fijas en las entidades y organismos del sector público.

**Art. 2.-Ámbito.-** Las disposiciones del presente reglamento se aplicarán en todas las entidades y organismos del sector público, a las cuales se refiere el Art. 225 de la Constitución de la República del Ecuador.

**Art. 3.-Servidoras y servidores públicos autorizados.-** Podrán contar con el servicio de telefonía móvil celular, para atender asuntos inherentes a sus cargos, las servidoras y servidores públicos, de acuerdo con la siguiente tabla de valores:

Funcionario autorizados	Valor en USD
Presidente de la República	Ilimitado
Vicepresidente de la República	
Presidente de la Asamblea Nacional	
Presidente de la Corte Nacional de Justicia	
Presidente del Consejo Nacional Electoral	
Presidente de la Función de Transparencia y Control Social	
Máximas autoridades de la Corte Constitucional,	
ministerios,	
secretarías de Estado,	
miembros del Consejo Nacional Electoral,	
Tribunal Contencioso Electoral,	
Consejo de la Judicatura,	
Procuraduría General del Estado,	
Consejo de Participación Ciudadana y Control Social,	
Defensoría del Pueblo,	
Contraloría General del Estado,	

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Funcionario autorizados	Valor en USD
Superintendencias, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado, Distritos Metropolitanos Autónomos,	Ilimitado
Consejos Provinciales y Concejos Municipales	200
Máximas autoridades de las entidades del sector público cuyo ámbito de acción es nacional	150

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

Se entenderá como máxima autoridad de una entidad, al funcionario de mayor rango de la misma. En las instituciones cuyo gobierno y administración esté a cargo de cuerpos colegiados, se entenderá como máxima autoridad al Presidente del Directorio o al Director Ejecutivo.

Las instituciones del Estado también podrán contar con el servicio de telefonía celular de bases fijas, cuando la necesidad lo justifique, con un monto de consumo mensual que, en total, no exceda de 200 USD.

La contratación del servicio de telefonía móvil celular y de bases fijas se realizará la bajo la responsabilidad de la máxima autoridad institucional, previa justificación de su necesidad y con sujeción a lo dispuesto en los artículos 2, numeral 8 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 98 de su Reglamento General.

Excepcionalmente y en casos plenamente justificados, la máxima autoridad institucional podrá autorizar el uso del servicio de telefonía celular, con un valor determinado, a otros funcionarios de nivel jerárquico superior de la respectiva entidad. En este caso, el monto autorizado no excederá del setenta y cinco por ciento del valor que se encuentra señalado para la máxima autoridad de la correspondiente entidad, de acuerdo con la tabla de valores antes señalada. En el caso de servidores de nivel jerárquico superior de entidades cuyas máximas autoridades tienen autorizado consumo ilimitado, la autorización no excederá de cien dólares mensuales. Se prohíbe el uso de telefonía móvil celular a

funcionarios que no formen parte del nivel jerárquico superior de la respectiva institución. En todo caso, se procurará restringir el monto del consumo a lo mínimo necesario.

Se exceptúan del uso del servicio de telefonía móvil celular y de bases fijas las unidades educativas de nivel básico y medio.

**Art. 4.-Servicio.-** El servicio de telefonía móvil celular para la servidora o servidor público autorizado, se lo prestará a través de un solo teléfono celular y para su contratación se observará el procedimiento previsto en la Ley Orgánica del sistema Nacional de Contratación Pública y su reglamento.

Los servicios adicionales (mensajes de voz, de texto, internet, etc.), se imputarán a los montos de consumo autorizados para el servicio de telefonía móvil celular.

Las máximas autoridades de una institución, también tendrán acceso a la telefonía móvil celular desde una línea convencional instalada en sus despachos.

**Art. 5.-Responsabilidad.-** Las servidoras y servidores públicos facultados para utilizar este servicio velarán por su efectiva, eficiente y correcta utilización y serán responsables de la tenencia, conservación y mantenimiento de los equipos de telefonía celular.

Las servidoras y servidores públicos facultados para el uso del servicio de telefonía móvil celular, recibirán y devolverán los equipos telefónicos, al iniciar o finalizar su gestión o al término de la autorización o del plazo de vigencia del respectivo contrato de servicios telefónicos, mediante la correspondiente acta de entrega recepción. En caso de pérdida o deterioro de los equipos, se observará lo previsto en el Reglamento General Sustitutivo para el Manejo y Administración de Bienes del Sector Público.

**Art. 6.-Alcance del servicio.-** Los servicios de telefonía móvil celular y de bases celulares fijas se emplearán para efectuar llamadas dentro del territorio nacional y exclusivamente para asuntos oficiales propios del servicio público.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

Las máximas autoridades de las entidades y organismos del sector público, autorizadas mediante el presente reglamento, para hacer uso del servicio de telefonía móvil celular, podrán acceder a llamadas internacionales, así como al servicio de roaming, el cual se activará por el lapso que dure la representación oficial que motive su salida del país, será adicional a los valores asignados para el uso de telefonía móvil celular y por montos iguales a los que quedan determinados en el presente Acuerdo, según el caso.

**Art. 7.-Ordenador de pago.-** El director financiero o el funcionario que haga sus veces en cada entidad, bajo su responsabilidad, dispondrá el pago hasta por el monto máximo señalado en la tabla de valores del presente Acuerdo o el autorizado por la máxima autoridad, de ser el caso, por el uso de los servicios indicados. En caso de existir un exceso en el consumo, este deberá ser descontado al usuario.

**Art. 8.-Control.-** La Contraloría General del Estado, en el ejercicio de sus labores de control, vigilará el fiel cumplimiento de las disposiciones del presente reglamento y podrá establecer las responsabilidades a que hubiere lugar.

**Art. 9.-Disposición General.-** A partir de la vigencia del presente Acuerdo, quedan sin efecto todas las autorizaciones emitidas por la Contraloría General para uso del servicio de telefonía móvil celular y de bases fijas.

**Art. 10.-Disposición transitoria.-** En los casos en los cuales las autorizaciones conferidas hayan motivado la contratación de servicios de telefonía móvil celular, cuyo plazo de vigencia concluya con posterioridad a la publicación del presente Acuerdo en el Registro Oficial, tales autorizaciones se mantendrán hasta la fecha de finalización del plazo contractual.

**Art. 11.-Derogatorias.-** Deróganse los Acuerdos 026-CG, CG-010 y 019-CG de 26 de agosto de 2009, 4 de febrero y 29 de abril de 2010, publicados en los Registros Oficiales 23, 136 y 192 de 10 de septiembre de 2009, 24 de febrero y 13 de mayo de 2010, respectivamente, y todas las normas de igual o menor jerarquía que se opongan al presente Acuerdo.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

**Art. 12.-Vigencia.-** El presente Acuerdo entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

**Dado,** en el Despacho del Contralor General del Estado, en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, a 30 de agosto de 2012.

**COMUNÍQUESE:**

**Dr. Darío Díaz Toledo**

**CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO**

*Ahora es momento de reforzar sus conocimientos con el ejercicio propuesto a continuación:*

### Actividad recomendada

Redacte, en el máximo de una hoja, su comentario personal sobre los actos normativos.

Puede acudir a otras fuentes bibliográficas o a la Internet para recabar información al respecto.

*¡Buen trabajo! Esta actividad le ha permitido profundizar en la figura del acto normativo, pero sobre todo para que tenga en cuenta que, en nuestra legislación, debemos distinguir la potestad reglamentaria y la potestad normativa de carácter administrativo, tal como se muestra en los ejemplos señalados anteriormente.*

*Ha culminado la unidad 9 y es necesario evaluar los conocimientos adquiridos, por lo que le propongo contestar las siguientes interrogantes:*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



## Autoevaluación 9

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

**Encierre en un círculo el literal de la única alternativa correcta.**

1. Los actos de simple administración son consultivos y:
  - a. preparatorios.
  - b. definitivos.
  - c. legales.
  
2. Los actos de simple administración, también se denominan de mero:
  - a. trámite.
  - b. derecho.
  - c. poder.
  
3. El simple acto es una declaración interna o inter orgánica, que no produce efectos jurídicos en forma inmediata, es la definición expuesta por:
  - a. Dromi.
  - b. Pérez.
  - c. Granja.
  
4. Los actos de simple administración son los:
  - a. oficios e informes.
  - b. dictámenes e informes.
  - c. reglamentos e informes.

5. Los actos de simple administración tienen lugar al interior de la administración:
  - a. privada.
  - b. general.
  - c. pública.
6. La declaración unilateral efectuada en ejercicio de una competencia administrativa que produce efectos jurídicos generales, que no se agota con su cumplimiento y de forma directa, es la definición de:
  - a. acto administrativo.
  - b. acto simple.
  - c. acto normativo.
7. La potestad reglamentaria le corresponde al:
  - a. Presidente de la República.
  - b. Fiscal General del Estado.
  - c. Presidente de la Asamblea Nacional.
8. Los actos normativos entrarán en vigencia desde su publicación en el:
  - a. Registro Oficial.
  - b. Registro Intelectual.
  - c. Registro Institucional.
9. El dictamen, está destinado a realizar un juicio de valor:
  - a. institucional.
  - b. jurídico.
  - c. general.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)



10. El informe es un acto:

- a. general.
- b. preparatorio.
- c. especial.

**IMPORTANTE:** Una vez finalizada la presente autoevaluación compare sus respuestas con las que se encuentran en la parte denominada solucionario, al final de este texto-guía; esta actividad le ayudará a reforzar y retroalimentar los conocimientos adquiridos en esta unidad.



Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

## UNIDAD 10. EL CONTRATO ADMINISTRATIVO Y LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

*En los siguientes apartados, se encontrará con una serie de nuevos contenidos que versan sobre las instituciones jurídicas del contrato administrativo y la contratación pública, temática que es muy importante dentro de la asignatura, porque le permite al Estado adquirir bienes, ejecutar obras y prestar servicios, los cuales son necesarios para el cumplimiento de los fines estatales.*

*Sin más demora continúe.*

### 10.1. Definición de contrato administrativo

Fernández (2006) en su Diccionario de Derecho Administrativo, recoge la definición de contrato administrativo, señalando que: “[...] es el contrato que celebra la administración pública con los particulares con el objeto directo de satisfacer un interés general, cuya gestación y ejecución se rigen por procedimientos de derecho público” (p. 68).

Para el tratadista argentino Dromi (2009) el contrato administrativo es: “Toda declaración bilateral o de la voluntad común, productora de efectos jurídicos, entre dos o más personas, de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa” (p. 255).

Esta última definición es tan precisa que es recogida, con algunas variantes, por el Código Orgánico Administrativo (2017) en su artículo 125, el cual dispone que: “Es el acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos, entre dos o más sujetos de derecho, de los cuales uno ejerce una función administrativa. Los contratos administrativos se rigen por el ordenamiento jurídico específico en la materia”.

De estas definiciones se desprenden los siguientes elementos comunes:

- Es un **acto o declaración multilateral**, de voluntad común o de acuerdo de voluntades, es decir que, “[...] requiere la voluntad concurrente del Estado (manifestada a través de un órgano estatal) o de otro ente en ejercicio de la función administrativa, por una parte, y de un particular u otro ente público (estatal o no estatal), por otra” (Dávila, 2015, p. 168)
- **Productor de efectos jurídicos**, pues obviamente de la celebración de un contrato administrativo devienen una serie de obligaciones y atribuciones contraídas por las partes, las cuales deberán cumplirse dentro del plazo establecido en la ley y en el contrato. Aquí se debe recordar aquel principio general que menciona que el contrato constituye en ley para las partes.
- **Celebrado entre dos o más personas**, de las cuales **una está en ejercicio de la función administrativa**, siendo una ésta una de las principales características de este tipo de contratos. Esto quiere decir, que siempre una de las partes serán el Estado, a través de sus organismos y entidades públicas; o, en su defecto, un ente no estatal o privado pero que se encuentre prestando alguna delegación estatal o servicios públicos. Cabe acotar que el Estado siempre se encontrará en una situación privilegiada frente a la otra u otras partes, ya que el contrato administrativo no persigue un beneficio particular, sino más bien el interés general.
- Su **regulación se regirá por las normas jurídicas aplicables**, lo que significa que nuestra legislación reconoce una serie de contratos administrativos, los cuales se encuentran dispersos en nuestras leyes. La más conocida de ellas, comúnmente, es la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

*Comprendido este apartado, es momento de distinguirlo de la contratación pública, cuya definición y antecedentes se desarrollan a continuación.*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

## 10.2. Definición de contratación pública

En nuestro país, la contratación pública puede ser definida como:

El mecanismo por el cual el Estado y las instituciones o entidades públicas convocan, seleccionan y contratan los servicios especializados externos o para la ejecución de una obra, cuando no las puede ejecutar por sí mismo con su estructura; o para la prestación de servicios distintos a los prestados por los servidores públicos o que mediante la contratación resulten más ventajosos para los intereses institucionales, garantizando igualdad de participación, transparencia, imparcialidad, objetividad y eficiencia, en beneficio de la institución o entidad contratante. (Jhayya, 2008, p. 56)

Como se aprecia la contratación pública juega un papel muy importante en el cumplimiento de las actividades que día a día realiza el Estado a través de su maquinaria institucional.

Pero para llegar a esta definición, nuestro país ha tenido que acudir a las siguientes corrientes doctrinarias:

- Al nuevo Derecho Administrativo europeo (Pérez, 2011).
- A la creciente influencia normativa del common law y a la contratación pública global (Pérez, 2011).
- A modelos de contratos elaborados por organismos internacionales tales como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, CNUDMI – UNCITRAL, FIDIC, etc. (Pérez, 2011).

Parámetros que han sido acogidos por nuestra legislación para desarrollar la contratación pública en nuestro país.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

### 10.3. El contrato administrativo y el contrato público

*Es momento de diferenciar el contrato administrativo del contrato público, para ello, preste atención a los contenidos que se desarrollan a continuación, ya que aquí encontrará una serie de marcadas diferencias entre los mismos.*

A nivel doctrinario, existe un conflicto entre los contratos administrativos y los contratos públicos, de donde es necesario realizar las siguientes puntualizaciones:

En los **contratos administrativos** son dos las características esenciales que se deben tener en cuenta:

- El contrato administrativo, por naturaleza, es un acto administrativo de tipo bilateral (Pérez, 2011).
- En nuestro país, todos los contratos relacionados con la contratación pública son administrativos, por expresa disposición del artículo 60 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008).

En cambio, los **contratos públicos** se diferencian de los anteriores porque:

- Siempre han guardado relación con aquellos contratos que se suscriben para la adquisición de bienes y servicios, así como de ejecución de obras.
- Su naturaleza obedece al plano doctrinario y en la vida real estos contratos son relacionados con las concesiones administrativas, donde existe “[...] enfoques bilaterales de colaboración, con cláusulas exorbitantes claramente tipificadas, aparte de las cuales prima el principio de la igualdad de las partes, con sujeción a la ley” (Pérez, 2011, p. 190).

#### **IMPORTANTE:**

*Esta diferenciación, permite llegar a la conclusión, de que en nuestro país prima el contrato administrativo, por expresa disposición de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; contrato en el cual aún encontramos,*

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

*subordinación del contratista al Estado, cláusulas exorbitantes, la caducidad y otros elementos de este tipo de contrato.*

*En cuanto al contrato público, éste no es reconocido en nuestra legislación, y es utilizado en un mínimo porcentaje dentro de los contratos de obra pública, pero con muchas limitaciones y restricciones dadas por la correspondiente ley de la materia.*

*Ahora tendrá la oportunidad de conocer las características del contrato administrativo dentro de la contratación pública ecuatoriana, en el siguiente apartado.*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

#### 10.4. Características del contrato administrativo

Siguiendo el criterio de Pérez (2011) en este tema, el contrato administrativo posee ciertas características, las cuales son usadas con frecuencia en la contratación pública ecuatoriana; y que son:

- **Limitación de la libertad contractual:** La administración pública se encuentra limitada por el principio de especialidad y legalidad; sólo podrá realizar lo que le señala la Constitución y la ley. En cambio, el contratista se encuentra subordinado a las condiciones que el Estado le impone para la realización del contrato.
- **Inmutabilidad del contrato:** No está permitido que una vez celebrado el contrato, tanto la administración como el contratista, lo modifiquen, sólo en casos excepcionales el Estado podrá realizar ciertos cambios, siempre y cuando así lo determine la ley.
- **Cláusulas exorbitantes:** Las cuales versan sobre la terminación unilateral y anticipada del contrato, incumplimiento del contratista, ejecución de garantías, cobro de obligaciones derivadas del contrato, etc.; y son impuestas solamente por el Estado.

- **Sujeción estricta al contrato y a las leyes:** El contrato una vez suscrito es ley para las partes y su cumplimiento es obligatorio, así mismo, las partes deben respetar y acatar las disposiciones constantes en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, según el tipo de contrato que se va a ejecutar.
- **Procedimiento especial:** En caso de suscitarse controversias derivados de estos contratos, las mismas serán decididas por la vía contenciosa administrativa y por el recurso de casación de ser el caso, aunque también podrán someterse al arbitraje.
- **Actos separables:** El procedimiento de contratación pública en nuestro país cuenta con una serie actividades que van desde los actos preparatorios a la adjudicación del contrato, las cuales según doctrina son catalogadas como actos administrativos separables e impugnables por la vía contenciosa administrativa.
- **Calidad de intuitu personae:** El contrato debe ser ejecutado por la misma persona que suscribió el mismo, y por lo tanto es indelegable. La subcontratación aún se mantiene en nuestra legislación, pero la misma debe constar en el contrato; en todo caso, siempre será el contratista quien responda por la ejecución del contrato.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

*Realizada la lectura comprensiva de este apartado, le propongo desarrollar el siguiente ejercicio.*

### Actividad recomendada

Consulte varias fuentes bibliográficas o en la Internet la definición y características del contrato administrativo y luego compárelas con las expuestas en el texto guía.

*¡Interesante, verdad! Esta actividad le permitirá recordar y tener en consideración las diferentes características que goza el contrato administrativo, las cuales, en su ejercicio profesional siempre deberá tenerlas presente.*

*Ahora es momento de abordar la legislación nacional relacionada con el tema, en el apartado que sigue a continuación.*

## 10.5. La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

Este apartado contiene la evolución que han tenido las normas relativas a la contratación pública ecuatoriana, a través de los años, en los distintos cuerpos legales que las han recogido, las cuales actualmente han desembocado en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) que se encuentra en vigencia desde el año 2008 y que ha venido a innovar completamente los procesos de contratación en nuestro país.

Lo interesante de esta norma es la innovación de la contratación a través de procedimientos ágiles, transparentes, eficientes, y tecnológicamente actualizados, que conlleven el ahorro de recursos y faciliten las labores de control tanto de las entidades contratantes como de los propios proveedores de obras, bienes y servicios y de la ciudadanía en general (Asamblea Nacional Constituyente, 2008)

Obviamente, estos procedimientos son de tipo electrónico y se basan en el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TICs), en este caso el Internet; que a criterio de los tratadistas Rivas y López (2009), permite:

[...] fortalecer las adquisiciones gubernamentales es uno de los ejes de la transformación contemporánea del Estado por su impacto en la eficiencia y eficacia del sector público, en la reorganización de las instituciones, en la productividad y competitividad de los negocios y en la confianza de los ciudadanos. (p. 59)

Así mismo, esta ley ha permitido desarrollar una parte de nuestro gobierno electrónico, el mismo que está orientado al servicio de la colectividad en general.

Entre las nuevas características que tiene la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y, por el hecho de haberse incorporado procesos electrónicos dentro de la misma, se pueden destacar las siguientes:

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)



- El registro único de proveedores (RUP), que es la base de datos de los proveedores de obras, bienes, servicios y consultoría.
- Los procedimientos dinámicos para regular las compras por catálogo y la subasta inversa.
- Los convenios marco, en los cuales dos o más entidades públicas pueden unirse con la finalidad de adquirir suministros de oficina.
- Impulsa la participación de medianas, pequeñas y micro empresas en lo que son las compras de inclusión y de participación nacional, con lo cual se estimula la producción nacional.
- Posee una plataforma electrónica mediante la cual se puede acceder al sistema digitando [www.compraspublicas.gob.ec](http://www.compraspublicas.gob.ec) y también se puede acceder a la página del SERCOP (Servicio Nacional de Contratación Pública): [www.sercop.gob.ec](http://www.sercop.gob.ec)
- También cuenta con un módulo facilitador de compras públicas denominado USHAY que es una herramienta informática para “[...] facilitar el trabajo a los operadores del portal de compras públicas, ya que les permitirá trabajar sin conexión a red, hacer prácticas y validar toda la información sin necesidad de cargarla al portal oficial de compras públicas” (Dávila, 2015, p. 54).

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

## 10.6. Clases de contratos establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

Los contratos celebrados por la administración pública de nuestro país son muy amplios y abarcan una diversa gama dependiendo de la materia que los regula, en donde, existe un largo listado de los mismos.

Por cuestiones académicas y con el fin de ampliar sus conocimientos en contratación pública, señalaremos únicamente los contratos establecidos por la

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), los cuales se exponen a continuación:

Tabla 3. *Contratos establecidos por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*

Contrato	Procedimientos
Consultoría	Contratación directa. Lista corta. Concurso público.
Bienes y servicios normalizados	Compras por catálogo o catálogo electrónico. Subasta inversa. Ínfima cuantía.
Bienes y servicios no normalizados	Menor cuantía. Licitación. Cotización.
Obras	Menor cuantía. Cotización. Licitación. Contratación integral por precio fijo.

**Elaborado por:** Díaz, D. (2016)

**Fuente:** Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

*Si desea profundizar en los procedimientos utilizados en cada uno de estos contratos, le recomiendo dar lectura a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su reglamento.*

*Una vez comprendida esta clasificación, desarrolle el ejercicio propuesto a continuación:*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

## Actividad recomendada

Consulte en la Internet los montos de contratación para el presente año, a fin de que tenga idea de los valores máximos y mínimos que tienen cada uno de estos contratos.

*¡Buen trabajo! El desarrollo de esta actividad le ha permitido conocer los montos de contratación anuales para realizar los diferentes procedimientos de contratación. Recuerde que estos montos varían cada año, por lo que no son estables.*

*Ha culminado el capítulo 10 y es necesario evaluar los conocimientos adquiridos, por lo que le propongo contestar las siguientes interrogantes:*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



## Autoevaluación 10

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

**Encierre en un círculo el literal de la única alternativa correcta.**

1. Mediante el contrato administrativo se satisface un interés:
  - a. general.
  - b. particular.
  - c. político.
  
2. El contrato administrativo es una declaración de tipo:
  - a. unilateral.
  - b. bilateral.
  - c. institucional.
  
3. En el contrato administrativo, cuando se dice que una de las partes se encuentra en ejercicio de la función administrativa, nos referimos:
  - a. al contratista.
  - b. a la empresa privada.
  - c. al Estado y sus instituciones.
  
4. En nuestro país, los contratos relacionados con la contratación pública son:
  - a. administrativos.
  - b. contradictorios.
  - c. unilaterales.

5. Los contratos públicos siempre han guardado relación con los contratos de ejecución de:
  - a. servicios.
  - b. obras.
  - c. bienes.
  
6. Una de las características del contrato administrativo es la limitación de la libertad:
  - a. extra contractual.
  - b. supra contractual.
  - c. contractual.
  
7. Otra de las características del contrato administrativo es:
  - a. la inmutabilidad del contrato.
  - b. la limitación de la libertad extra contractual.
  - c. la sujeción estricta a la voluntad de las partes.
  
8. Una de las cláusulas exorbitantes del contrato administrativo es:
  - a. el cumplimiento del contratista.
  - b. la ejecución de garantías.
  - c. la terminación normal del contrato.
  
9. La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública impulsa la participación de:
  - a. empresas transnacionales.
  - b. empresas monopólicas.
  - c. micro empresas.

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

10. El contrato de consultoría puede tener como procedimientos:

- a. la contratación directa, la lista corta y el concurso público.
- b. la subasta inversa, la ínfima cuantía y el catálogo electrónico.
- c. la menor cuantía, la cotización y el catálogo electrónico.

**IMPORTANTE:** Una vez finalizada la presente autoevaluación compare sus respuestas con las que se encuentran en la parte denominada solucionario, al final de este texto-guía; esta actividad le ayudará a reforzar y retroalimentar los conocimientos adquiridos en esta unidad.



Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

## UNIDAD 11. LA POLICÍA ADMINISTRATIVA

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

*Esta unidad cuenta con una serie de apartados que le permitirán comprender la forma en cómo opera la policía administrativa en nuestra legislación, que no es otra cosa que la restricción de una serie de derechos reconocidos constitucionalmente, en especial el de propiedad, pero con el objetivo de lograr el interés general y pueda servir a toda la colectividad.*

*Sin demora, iniciemos el estudio de la presente unidad.*

### 11.1. La noción de policía administrativa

Antes de adentrarnos en los contenidos del presente apartado, es necesario precisar que, desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, los derechos humanos han logrado obtener un predominio muy amplio en la mayoría de las constituciones alrededor del mundo. De ahí, que sean recogidos por nuestras constituciones y cobren mayor importancia en la Constitución del 2008, cuando se declara al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia.

A pesar de que la disposición constitucional contenida en el artículo 11 numeral 3, manifiesta que los derechos y garantías constitucionales son de directa e inmediata aplicación, existen algunos de ellos cuyo ejercicio necesita ser regulado por la legislación secundaria, como por ejemplo el de la propiedad.

De esta realidad deriva la noción de policía administrativa y poder de policía, que se precisarán a continuación.

En términos generales, la **policía administrativa** conlleva una serie de restricciones y limitaciones al ejercicio de ciertos derechos individuales de los administrados, incluido la configuración del derecho de propiedad y otras imposiciones estatales sobre el mismo como es el caso de la expropiación y la servidumbre administrativa (Pérez, 2011).

Entiéndase por “*configuración*” el hecho de limitar y condicionar ciertos derechos a través de disposiciones constitucionales y legales, de tal forma que su ejercicio se orienta en beneficio de la comunidad, sin que por esta situación se desnaturalicen los mismos.

Así mismo, es necesario precisar que la expropiación y la servidumbre administrativa son las únicas figuras legales, en las cuales la persona afectada por estas restricciones y limitaciones, recibe una indemnización; la cual consiste en una suma de dinero, entregada por única vez, como el resultado del gravamen que pesa sobre el derecho de propiedad de la misma.

En cambio, el **poder de policía**, radica en las actividades que realiza el Estado con la finalidad de defender y mantener el orden de la cosa pública, a través de una serie de recursos (dados por la ley obviamente) que tiene la autoridad para frenar y evitar las perturbaciones que los individuos puedan ocasionar (Pérez, 2011).

Ante estas definiciones los tratadistas manifiestan que el poder de policía viene dado por la ley y, la policía administrativa, por medio de actos reglamentarios y actos administrativos constantes en una ley (Pérez, 2011).

### **IMPORTANTE:**

*En la práctica han sido los gobiernos municipales quienes, a través de sus diferentes ordenanzas, han materializado el ámbito de acción de la policía administrativa ya que han puesto una serie de limitantes al derecho de propiedad, como por ejemplo la línea de fábrica, el ancho de las veredas, la altura máxima de los edificios, los permisos de construcción, etc.*

*Ahora es el momento para comprender una de las ramas más recientes de nuestra ciencia, que es el Derecho del Urbanismo o Urbanístico, cuyos contenidos se desarrollan a continuación.*

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)



## 11.2.El Derecho Urbanístico

Al Derecho Urbanístico se lo puede definir como: “el conjunto de normas preponderantemente de Derecho Público, que regulan el proceso del desarrollo humano y la orientación del suelo en los centros de población” (López, 2011, p. 9).

Por otra parte, Bustos (2015), manifiesta que el Derecho Urbanístico “es la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico. [...] es una rama del Derecho Administrativo, si bien puede considerarse también como un ámbito de estudio interdisciplinario” (p. 1083).

En la actualidad el Derecho Urbanístico, se ha separado del enfoque tradicional que se le daba como limitador de derechos, adquiriendo características propias que lo diferencian de las actividades de policía administrativa; en el sentido que se halla dotado con técnicas propias de limitación y restricción de la propiedad privada que se reflejan en planes reguladores, planes urbanos, planes de ordenamiento territorial, zonificaciones y otras más, con el fin de lograr el beneficio comunitario, una mejor calidad de vida y un medio ambiente urbano equilibrado.

Se debe distinguir que las restricciones y limitaciones al derecho de propiedad no dan lugar a la indemnización en el Derecho Urbanístico porque son características propias de la configuración de este derecho en miras al orden constitucional y legal. De igual manera ocurre con las servidumbres de urbanismo las cuales tampoco dan lugar a una indemnización.

*Una vez comprendidos estos contenidos, realice el ejercicio que se propone a continuación:*

### Actividad recomendada

Consulte en un diccionario jurídico o en Internet el significado de los siguientes términos: policía administrativa, poder de policía, Derecho Urbanístico e indemnización y compárelos con las definiciones expuestas anteriormente.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

*¡Excelente trabajo! Mediante esta actividad usted está reconociendo las diferencias existentes entre estos términos y la finalidad que cada uno persigue. En el ejercicio de la profesión estos términos suelen ser de uso frecuente entre los abogados administrativistas.*

*Continuemos con el siguiente apartado, en el cual, revisaremos la figura de la servidumbre administrativa.*

### 11.3.La servidumbre administrativa

La **servidumbre administrativa** es un derecho real que se establece sobre un bien raíz de propiedad del administrado por razones de utilidad pública (Pérez, 2011).

La institución jurídica de la servidumbre administrativa guarda estrecha relación con la servidumbre civil, pero desarrolla características especiales que se detallan a continuación:

#### **IMPORTANTE:**

- No cuenta, necesariamente, con un predio dominante y un predio sirviente, a falta del primero de ellos, existe un beneficio a la colectividad; y, de ahí, que no sea un elemento indispensable en la servidumbre administrativa.
- Así mismo, hay casos en los cuales el predio sirviente, no tiene un uso público por parte de la colectividad.
- La servidumbre administrativa debe fundamentarse necesariamente en una ley o en todo caso en el consentimiento que tengan las partes en celebrarla; pero obviamente tendrá más valor la realizada bajo el imperio de una norma jurídica.
- La indemnización es otra de las características de la servidumbre administrativa, ya que afecta el pleno goce del predio sirviente, es decir,

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

su exclusividad, porque se menoscaba su ejercicio y económicamente disminuye su valor, lo cual es un verdadero sacrificio patrimonial.

*Continuando con el estudio de las figuras jurídicas de las cuales se vale la policía administrativa para operar, nos encontramos con la expropiación; ámbito que ha sido motivo de un análisis jurídico pormenorizado y detallado en el apartado que sigue a continuación.*

#### 11.4. Antecedentes sobre la expropiación

La figura jurídica de la expropiación es reconocida por todas las legislaciones alrededor del mundo, ya que los diferentes Estados contemplan a la misma dentro de sus cuerpos normativos, donde el Estado está revestido de la potestad de expropiar bienes de los administrados, previo el pago de una indemnización.

Se podría decir que la expropiación es una institución jurídica de vanguardia, creada por el legislador con el fin de tutelar al Estado y favorecer su gestión pública, la misma que debe llegar a toda la comunidad.

Es interesante evidenciar que el artículo 17 de la Declaración de los Derechos Humanos, protege la propiedad privada, pero reconoce que por causas legalmente comprobadas se le puede privar a la persona de ella, previo el pago de una justa indemnización; por lo que se puede expresar que la expropiación tiene un amplio espectro de acción.

Nuestro país no ha quedado fuera del marco legal señalado anteriormente y la expropiación cuenta con disposiciones que van desde el plano constitucional al legal, tal como se muestra en el listado de normas que siguen a continuación:

- Constitución de la República del Ecuador.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
- Código Orgánico General de Procesos.
- Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública (Que reformó la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública).

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

- Otras leyes relativas al manejo recursos naturales.

A pesar de que existe una serie de leyes que regulan la expropiación en nuestro país, se hace imperiosa la necesidad de unificarlas en un solo cuerpo legal especializado en la materia y con ello evitar posibles contradicciones que pudiesen ocurrir al momento de aplicar la expropiación en la realidad jurídica nacional. Como ejemplo se puede citar la Ley de Expropiación Forzosa de España.

### 11.5. Concepto de expropiación

Según el profesor Carlos Pachón Lucas, la expropiación:

[...] es la operación jurídica promovida por el gobierno o por entidad pública competente, fundada en razones de utilidad pública e interés social definidas por el legislador, por la cual se trasfiere de manera unilateral la propiedad de un bien a su favor para fines oficiales o comunitarios. La expropiación implica el reconocimiento de una indemnización previa, la que se fija de acuerdo al valor comercial del bien [...] (Citado por Escobar, 2009, pp. 83-84).

Para Dromi (2009), la expropiación:

Es el instituto de Derecho público mediante el cual el Estado, para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, priva coactivamente de la propiedad de un bien a su titular, siguiendo un determinado procedimiento y pagando una indemnización previa, en dinero, integralmente justa y única. (p. 906)

*Ahora, es momento de que usted compare las definiciones expuestas anteriormente y escriba en las siguientes líneas las similitudes y diferencias existentes entre estos dos conceptos.*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

*¡Ha realizado un buen trabajo! Esta actividad le ha permitido evidenciar las diferencias y similitudes entre diversos conceptos de los de los cuales, usted irá formando su propio criterio respecto del tema en estudio.*

## 11.6.La utilidad pública e interés social en la expropiación

*Corresponde ahora adentrarnos en los fines que persigue la expropiación y comentar brevemente cada uno de ellos.*

El primer fin de la expropiación está destinado a la **utilidad pública**, es decir, que el bien inmueble expropiado sirva para la realización de una obra pública en beneficio de la colectividad o para prestar un servicio público a los usuarios, entrando de esta manera a formar parte de los bienes de dominio público del Estado.

El segundo fin, trata sobre el **interés social**, el cual opera por situaciones socio-económicas y políticas que amplían el ámbito de acción de la expropiación, como en el caso de las expropiaciones de la reforma agraria. Así mismo, nuestra actual Constitución de la República del Ecuador en su artículo 376 señala a la expropiación como un medio para solucionar problemas de vivienda, hábitat y de conservación ambiental (Pérez, 2011).

## 11.7.Objeto de la expropiación

Usted se habrá percatado que originalmente el objeto de la expropiación era un bien inmueble o raíz, pero actualmente cabe la posibilidad de expropiar bienes muebles, así como también cierto tipo de derechos, a excepción de los derechos

fundamentales y aquellos considerados intransferibles que por lo regular se encuentran reconocidos por nuestra Constitución.

Se puede evidenciar que en leyes como la de patrimonio cultural se pueden expropiar aquellos bienes de valor artístico, histórico o arqueológico.

Así mismo, se ha abierto el debate sobre si existe la posibilidad o no de expropiar bienes de dominio público entre el Estado y sus instituciones, llegándose a la conclusión que en nuestro país si es posible tal situación, ya que así lo dispone el artículo 58.8 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en el caso que no haya existido acuerdo entre las entidades públicas.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

## 11.8.Los sujetos de la expropiación

*En toda expropiación existen dos sujetos que tienen un papel crucial en el desarrollo de la misma.*

Por un lado, se encuentra un **sujeto activo**, el cual se halla representado por el Estado y sus instituciones, quienes impulsan el proceso de expropiación. También existe la posibilidad de que se realicen expropiaciones a favor de entidades privadas, pero obviamente, éstas deberán estar prestando un servicio público, caso contrario no cabría esta posibilidad.

Por el otro lado, tenemos al **sujeto pasivo**, que son aquellas personas que ostentan la calidad de titulares del bien raíz objeto de la expropiación; aunque también recae sobre los titulares secundarios, como por ejemplo los arrendatarios (Pérez, 2011).

*Siga adelante en sus estudios porque es el momento de estudiar el procedimiento expropiatorio en el apartado que sigue a continuación.*

## 11.9.El procedimiento expropiatorio

*Ahora preste atención al presente apartado y léalo detenidamente, ya que nos adentraremos en el procedimiento por el cual la expropiación nace a la vida jurídica.*

La expropiación tiene lugar a través de un acto administrativo denominado declaratoria de utilidad pública y de interés social, el cual es emitido por la máxima autoridad del órgano público correspondiente. En el caso de las entidades adscritas, se requerirá la respectiva autorización del ministerio a cargo de la misma.

Además, esta declaratoria deberá ser motivada, como todo acto administrativo, debido a que está en juego un derecho subjetivo del administrado; y en la misma deberán constar los fundamentos de hecho y de derecho que dan lugar a la expropiación.

Conjuntamente con el acto administrativo de utilidad pública constarán:

- Certificado del Registrador de la Propiedad.
- Avalúo del inmueble fijado por la dependencia de avalúos y catastros del correspondiente gobierno autónomo descentralizado metropolitano o municipal (otorgado mediante certificación).
- Certificación presupuestaria sobre la existencia y disponibilidad de recursos.
- De ser el caso, el anuncio del proyecto para la construcción de obras, según los dispuesto en la ley que regula el uso del suelo.

Esta declaratoria será notificada luego de tres días de expedida a las personas expropiadas, poseionarios y acreedores hipotecarios. Además, se inscribirá en el Registro de la Propiedad y comunicará al juez la cancelación de inscripciones relativas a embargo, secuestro o prohibición de enajenar, para los fines legales consiguientes.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

Como acto administrativo, la declaratoria de utilidad pública puede ser impugnada por la vía administrativa en un primer momento, pero resulta que en la práctica esta impugnación suele ser rechazada, por ello, es preferible acudir a la vía contenciosa administrativa, ya que la decisión final la toma un organismo judicial independiente e imparcial distinto al que emitió el acto administrativo de la expropiación.

Perfeccionada la declaratoria de utilidad pública y de interés social mediante la notificación a los sujetos pasivos, puntualmente pueden ocurrir dos situaciones. La primera de ellas, que consiste en llegar a un arreglo o acuerdo directo con los propietarios del inmueble expropiado; y, la segunda, cuando no se ha logrado dicho acuerdo teniendo que acudir a la vía judicial para que fije el precio del inmueble expropiado, y que será analizada en el siguiente apartado.

Como nuestra legislación en materia de contratación pública permite el arreglo directo entre las partes involucradas dentro del plazo máximo de treinta días siguientes desde la notificación de la declaratoria de utilidad pública, y el órgano expropiante podrá pagar hasta un diez por ciento por sobre el valor del avalúo realizado y registrado en el catastro municipal y sobre el cual se pagó el impuesto predial del año anterior al anuncio del proyecto (para la construcción de obras) o de la declaratoria de utilidad pública (para las demás adquisiciones), del cual se deducirá la plusvalía proveniente de obras públicas y de otras ajenas a la acción de propietario, según lo establece el artículo 58.1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitano tendrá el plazo de un mes entregar la certificación de dicho avalúo.

Si la declaratoria de utilidad pública y de interés social dispone la ocupación inmediata, para la procedencia de la misma deberá efectuarse el pago previo o la consignación en el caso que no exista acuerdo. El retiro del valor consignado por parte del expropiado, podrá requerirse en cualquier momento dentro del juicio de expropiación, lo cual no perjudicará la impugnación que sobre esta declaratoria de utilidad pública se haya efectuado.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)



Finiquitado el acuerdo y la transferencia de dominio entre las partes, éstos se formalizarán mediante escritura pública que será inscrita en el Registro de la Propiedad.

### 11.10. La competencia judicial en la expropiación

Si fenecido este lapso de treinta días no se lograra el acuerdo directo, el órgano expropiante interpondrá el juicio de expropiación siguiendo el trámite previsto para el efecto en el Código Orgánico General de Procesos, es decir mediante el procedimiento sumario ante un juez de lo civil.

Ante la imposibilidad de este acuerdo, la entidad expropiante emitirá el acto administrativo de expropiación fijando el precio que consta en el avalúo señalado por la dependencia de avalúos y catastros de los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos sin considerar el diez por ciento que se mantenía en el acuerdo directo.

El acto administrativo de expropiación (diferente al de la declaratoria de utilidad pública, que también es un acto administrativo), como tal, es susceptible de impugnación ante los tribunales distritales de lo contencioso administrativo, pero únicamente en cuanto al justo precio que se debe pagar por el inmueble y de conformidad con lo establecido en la norma procesal para el trámite a seguir en el juicio de expropiación, es decir por el procedimiento sumario.

El juez civil, en su resolución (o sentencia), está obligado a fijar el precio definitivo o final en base al avalúo predial menos la plusvalía generada por obras públicas y otras ajenas a la acción del propietario. El avalúo predial es el mismo que se utilizó para el acuerdo directo.

Por disposición del inciso cuarto del artículo 58.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008):

Por pedido de las partes, el juez podrá solicitar al órgano rector del catastro nacional georreferenciado informe sobre si la metodología empleada por

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

el GAD municipal o metropolitano es la adecuada para el avalúo del bien expropiado. En caso de que considere que dicha metodología no es la correcta, en el mismo informe, determinará el avalúo de los inmuebles vigentes a la fecha del anuncio del proyecto o de la declaratoria de utilidad pública y de interés social, según corresponda, al cual se deducirá la plusvalía proveniente de obras públicas y otras ajenas a la acción del propietario.

En síntesis, lo que busca este artículo es realizar un nuevo avalúo del inmueble expropiado, teniendo en cuenta que la finalidad de este juicio es determinar el precio a pagar por dicho bien.

La sentencia o resolución que dicte el juez en este juicio, además de las formalidades de fondo y forma previstas en el artículo 95 del Código Orgánico General de Procesos, deberá contener:

- La fijación de los linderos del bien expropiado, así como su precio.
- La parte del precio que deberá entregarse al acreedor de existir algún gravamen, en relación con el precio total y el volumen de la deuda. En caso de que el precio del inmueble expropiado es inferior a lo adeudado, se pagará todo el precio al acreedor, dejando a salvo su derecho para cobrar el saldo pendiente.
- El descuento del plusvalor del inmueble, en caso de expropiación parcial; los impuestos municipales; y, en específico el impuesto a las utilidades obtenidas por el expropiado al momento del pago de la compensación por parte de la entidad expropiante (Artículo 96 numeral 2 del Código Orgánico General de Procesos).
- La indemnización que se pagará al arrendatario por concepto de la terminación del contrato de arrendamiento, sujetándose a lo dispuesto en el Código Civil.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

- La cancelación de embargo, medidas cautelares, prohibiciones de gravar y enajenar; y, la terminación de los contratos y gravámenes constituidos sobre el inmueble expropiado, esto con la finalidad que transferir el inmueble libre de toda carga a la entidad expropiante.
- La orden de expropiación total, cuando haya quedado una parte inferior al 15% de la propiedad para el expropiado, por extensión o precio.

Una vez depositado el precio definitivo o final al expropiado, la sentencia se protocolizará e inscribirá para que sirva como título de propiedad a la entidad expropiante.

### **IMPORTANTE:**

*El asunto principal de este juicio, es que el juez de lo civil determine el precio que deberá pagar el órgano expropiante al propietario del inmueble expropiado y la sentencia que dicta el juez de lo civil servirá como título de propiedad y de transferencia del dominio del bien expropiado (Pérez, 2011).*

*Comprendida la forma en cómo se procede dentro del juicio de expropiación, es necesario acudir a nuestra legislación para profundizar en el trámite del mismo, a través del siguiente ejercicio que se propone a continuación.*

### **Actividad recomendada**

Elabore un flujograma sobre el juicio de expropiación en nuestro país.

*¡Buen trabajo! Este flujograma le permitirá los pasos que se siguen dentro del juicio de expropiación, a fin de que usted conozca, comprenda y aplique el mismo en el ejercicio de su futura profesión.*

*¡Siga adelante!*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

## 11.11. La indemnización y valoración del justiprecio

La indemnización, a nuestro criterio, podría ser definida como la reparación o resarcimiento económico por el daño o perjuicio ocasionado a una persona. También, puede ser considerada como una compensación que alguien pide por la violación o menoscabo en sus derechos subjetivos.

De estas definiciones, nos interesa la segunda porque se ajusta a la figura de la expropiación, en la cual una persona es privada de su derecho de propiedad sufriendo así un menoscabo en sus derechos. Así mismo, esta definición de indemnización viene acompañada del daño emergente y lucro cesante, los cuales deberán ser comprobados en su momento.

Por daño emergente se entiende el detrimento que ha recibido la persona en sus bienes; mientras que el lucro cesante son las ganancias que la persona ha dejado de percibir por el daño sufrido.

También se habla de un justiprecio o justo precio por motivo de la expropiación, el mismo que por lo regular, en bienes inmuebles, se establece por el precio señalado en los avalúos realizados por dependencias avalúos y catastros de los gobiernos autónomos descentralizados, los cuales, en su mayoría, difieren con el verdadero valor comercial que tiene el bien expropiado.

Finalmente, se debe tener en cuenta de que la indemnización debe ser previa, es decir, antes de la posesión del inmueble expropiado; y, su pago debe ser al contado y con moneda de curso legal.

Actualmente, los artículos 58.4 y 58.5 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, también extiende esta indemnización a quienes realicen actividades económicas o arrienden el inmueble expropiado

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

## 11.12. La retrocesión o reversión

*Preste atención al presente apartado porque le permitirá conocer y comprender la figura de la retrocesión o reversión, que es el mecanismo jurídico con que cuenta el expropiado para readquirir el bien inmueble que fue materia de la expropiación.*

Es importante tener presente que la retrocesión o reversión, podría conceptualizarse como aquella acción a través de la cual, el propietario expropiado reintegra a su patrimonio el bien inmueble, materia de la expropiación, por no haber cumplido su finalidad de utilidad pública o interés social con la que se hallaba afectado.

Para que opere la retrocesión tuvo que haberse perfeccionado y consumado la expropiación, es decir, que se haya transferido la propiedad y realizado el pago de la indemnización.

En este sentido, el artículo 58.7 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008) es claro al señalar que:

**Art. 58.7.- Reversión.-** En cualquier caso en que la institución pública no destine el bien expropiado a los fines expresados en la declaratoria de utilidad pública y de interés social, dentro del plazo de dos años, contado desde la fecha en que quede inscrita en el Registro de la Propiedad la transferencia de dominio, el propietario podrá pedir su reversión ante el mismo órgano que emitió la declaratoria de utilidad pública y de interés social o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el plazo de tres años. No cabrá la reversión si el nuevo destino del bien expropiado responde a una finalidad de utilidad pública y de interés social, así declarado previamente por la institución pública.

De igual manera, podrá solicitar la reversión en el caso que la institución pública no haya cancelado el valor del bien dentro del año siguiente a la notificación de la declaratoria, siempre que no hay juicio de por medio, en

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

cuyo caso el plazo comenzará a correr desde que se encuentre ejecutoriada la sentencia.

### 11.13. Otras figuras ablatorias

*En este último apartado revisaremos brevemente otras figuras ablatorias que afectan al derecho de propiedad, siendo necesario llegar a definirlas con el ánimo de conocer en qué consisten cada una de ellas.*

- **La ocupación temporánea o temporal:** Es un derecho real administrativo titularizado a favor de un ente público, el cual, por motivos de utilidad pública, adquiere el uso y goce transitorio o provisional de un bien, ya sea mueble o inmueble, de propiedad de un particular. Al respecto de esta figura, el artículo 58.5 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública dispone:

La ocupación temporal consiste en el uso y goce de los terrenos o predios en áreas que no correspondan a la obra pública, pero necesarias para su desarrollo, mientras dure su construcción.

Cuando la entidad competente requiera la ocupación temporal, determinará el monto de la indemnización a pagar, aplicando los principios de equidad y justo precio.

- **La venta o cesión forzosa:** Puede definirse como:

[...] técnicas de intervención económica perfectamente configuradas, que se conciben como instrumentos de una política de centralización o monopolio de comercio, circunstancial (como en los productos agrarios o en las subsistencias en general), o más estable (como en divisas o en petróleos), centralización o monopolio que imponen la obligación de venta o cesión a un ente público determinado (o de concesionarios del mismo) de todos los productos de que se trate. (García de Enterría y Fernández, 2008, p. 242)

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

▪ **La requisición:** Se considera como:

Una operación por la cual la autoridad administrativa, en forma unilateral obliga a particulares –personas físicas o morales- a suministrar, sea a ella misma, sea a terceros, las prestaciones de servicios, el uso de bienes inmobiliarios o la propiedad o el uso de bienes muebles, para la satisfacción de necesidades excepcionales y temporales reconocidas de interés general en las condiciones definidas por la ley. (Nava, 2009, p. 437).

Nuestra Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009) establece esta figura dentro de sus disposiciones y establece una indemnización por los bienes utilizados, tal como lo dispone su artículo 37, mismo que se cita a continuación:

Para el cumplimiento de la movilización, en los estados de excepción, el Presidente de la República, mediante decreto, podrá disponer, en todo o parte del territorio nacional, la requisición de bienes patrimoniales que pertenezcan a personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras.

Los bienes no fungibles requisados serán devueltos a sus propietarios una vez satisfecha la necesidad que motivó la requisición o al término del estado de excepción, según corresponda.

Toda requisición de bienes y prestación de servicios, al finalizar el estado de excepción, deberá ser compensada inmediatamente, con la indemnización con el justo valor del servicio, de los bienes o trabajos prestados al Estado. También se indemnizará con el justo valor de los bienes fungibles requisados.

▪ **El comiso:** Morales (2010) al respecto señala que:

Este tipo de sanción se aplica generalmente en forma accesoria a otro tipo de condena y consiste en la destrucción del objeto con el que se ha llevado a cabo la infracción; verbigracia, el comiso de mercaderías ingresadas

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

al país sin respetar la normativa aduanera o el comiso de la mercadería ofrecida al público en mal estado. No debe confundirse esta sanción de tipo administrativa con la confiscación, que tiene prohibición constitucional (p. 265).

- **La confiscación:** Es aquel acto en el cual se incauta o priva a una persona de la posesión de sus bienes, muebles o inmuebles, sin compensación alguna, pasando los mismos al erario público. Nuestra Constitución prohíbe el uso de esta figura jurídica en el país.

*Ha llegado al final de la presente unidad, y es momento de realizar el ejercicio que se propone a continuación:*

### Actividad recomendada

Elabore un esquema sobre las figuras ablativas, en el cual conste su concepto y clasificación.

*¡Buen trabajo! Siga adelante.*

*Para culminar con éxito la presente unidad, es necesario que conozca sus avances, para lo cual le propongo responder las preguntas que siguen a continuación:*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas





## Autoevaluación 11

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

**Encierre en un círculo el literal de la única alternativa correcta.**

1. La institución jurídica que conlleva una serie de restricciones y limitaciones al ejercicio de ciertos derechos individuales de los administrados, incluido la configuración del derecho de propiedad y otras imposiciones sobre el mismo, se denomina policía:
  - a. nacional.
  - b. municipal.
  - c. administrativa.
  
2. La expropiación y la servidumbre administrativa son las únicas figuras legales, en donde, la persona afectada recibe una:
  - a. regalía.
  - b. indemnización.
  - c. sanción.
  
3. Las actividades que realiza el Estado con la finalidad de defender y mantener el orden de la cosa pública, a través de una serie de recursos que tiene la autoridad para frenar y evitar las perturbaciones que los individuos puedan ocasionar, se denominan poder de:
  - a. policía.
  - b. autoridad.
  - c. abuso.

4. El Derecho Urbanístico es una rama del Derecho:
  - a. Paisajístico.
  - b. Mercantil.
  - c. Administrativo.
  
5. La servidumbre administrativa es un derecho:
  - a. material.
  - b. real.
  - c. obligatorio.
  
6. Uno de los cuerpos legales que recoge la figura jurídica de la expropiación dentro de sus normas es:
  - a. la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
  - b. el Código Orgánico Integral Penal.
  - c. el Código Orgánico de la Función Judicial.
  
7. El instituto de Derecho público mediante el cual el Estado, para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, priva coactivamente de la propiedad de un bien a su titular, siguiendo un determinado procedimiento y pagando una indemnización previa, en dinero, integralmente justa y única; es la definición de:
  - a. ocupación temporal.
  - b. requisición.
  - c. expropiación.
  
8. A la utilidad pública, por lo general, se la vincula con la obra:
  - a. particular.
  - b. pública.
  - c. mixta.

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

9. En la expropiación, el sujeto activo es el:

- a. Estado.
- b. expropiado.
- c. beneficiario.

10. La indemnización proveniente de una expropiación, debe comprender el:

- a. daño cesante y el lucro pasivo.
- b. daño emergente y el lucro continuo.
- c. daño emergente y el lucro cesante.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

**IMPORTANTE:** Una vez finalizada la presente autoevaluación compare sus respuestas con las que se encuentran en la parte denominada solucionario, al final de este texto-guía; esta actividad le ayudará a reforzar y retroalimentar los conocimientos adquiridos en esta unidad.



## UNIDAD 12. PROCEDIMIENTO Y PROCESO ADMINISTRATIVO

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

*Ha llegado a la última unidad del segundo bimestre; la misma que dentro de sus estudios es muy importante, porque le permitirá conocer las diferentes vías procesales, a través de las cuales, se pueden impugnar los diferentes tipos de actos administrativos que emite la Administración Pública.*

*Sin más demora, continúe.*

### 12.1. Diferencia entre procedimiento y proceso administrativo

Entre la norma y la doctrina surge una incompatibilidad, al tratar de establecer si el juicio contencioso administrativo es un procedimiento o un proceso, ya que ambos términos, jurídicamente hablando, tienen significados diferentes, pero que, en la práctica, son utilizados como sinónimo, debido al desconocimiento sobre la materia por parte de los profesionales del Derecho, así como también por la falta de impulso legislativo para reformas trascendentales en esta materia.

La doctrina, en el ámbito internacional, distingue claramente entre procedimiento y proceso administrativo, señalando que:

[...] El procedimiento administrativo consiste en la serie de actuaciones que ha de llevar a cabo, en el conjunto de formalidades y trámites que tiene que observar la Administración Pública para emitir sus decretos, disposiciones o resoluciones. El procedimiento es la vía, el camino que ha de seguir la Administración para llegar a un fin: el acto administrativo [...] (Hutchinson, 2009, p. 48).

En tanto que el proceso administrativo es:

El medio instaurado por el orden jurídico para dar satisfacción jurídica, con intervención del órgano judicial y por aplicación, en lo fundamental, de normas o principios de Derecho Administrativo o financiero, a las

pretensiones de los particulares afectados, ya sea por el ejercicio de la función administrativa del Estado como por los particulares que ejerzan la función administrativa por delegación del Estado; o del Estado, que persigue la declaración de nulidad de sus propios actos. (Hutchinson, 2009, p. 457)

Por otra parte:

En consecuencia, el proceso siempre resulta materialmente jurisdiccional, aun cuando en el aspecto formal tenga naturaleza administrativa.

En cambio, el procedimiento administrativo está integrado por un conjunto de normas y de actos, encaminados a producir nuevos actos administrativos.

La diferencia consiste en que en el proceso hay unidad y se busca la solución de un conflicto, en tanto que en el procedimiento no existe conflicto y lo que se busca es la realización de determinados actos administrativos (Báez, 2011, p. 260).

Sin ahondar en mayores detalles, puesto que las diferencias entre estos términos son palpables por simple lógica, se puede deducir que el procedimiento administrativo es el medio de manifestación y auto tutela de la Administración Pública, en donde ésta, aparece como juez y parte del mismo, siendo, en algunos casos, un presupuesto procesal de la vía jurisdiccional; en cambio, el proceso contencioso administrativo es la defensa en juicio, ante un tribunal especializado, imparcial, independiente y perteneciente a la Función Judicial, de los derechos de las personas cuando éstos son vulnerados por las diferentes actuaciones de la Administración Pública, garantizando con ello el derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica establecidos en nuestra Constitución.

En este sentido, autores ecuatorianos de reconocida trayectoria académica como son Efraín Pérez Camacho, Jorge Zavala Egas, Nicolás Granja Galindo, Marco Morales Tobar, Juan Benalcázar Guerrón, Marco Aguirre Torres y Herman Jaramillo Ordóñez; dentro de sus obras, realizan acertadamente esta diferenciación entre procedimiento y proceso administrativo, siguiendo las

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

corrientes contemporáneas del Derecho Procesal Administrativo con la finalidad de sustentar sus postulados y criterios personales, pero sus esfuerzos han quedado relegados únicamente al campo doctrinario.

Pese a estos importantes y relevantes criterios doctrinarios, éstos no fueron suficientes en su momento, para ser considerados por los legisladores de turno y reformar en su momento la derogada Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa por “proceso contencioso administrativo” o simplemente “proceso administrativo” en lugar de “procedimiento contencioso administrativo”, todo ello, debido a la falta de voluntad política y al abandono que por más de cuatro décadas ha sufrido esta materia por parte del legislador; y, a lo cual también se deben sumar la falta de propuestas legislativas trascendentales en su tramitación.

En cuanto a nuestra jurisprudencia, el único caso, hasta el momento encontrado por parte del Departamento de Jurisprudencia e Investigaciones Jurídicas de la Corte Nacional de Justicia, y que hace referencia a esta diferencia entre proceso y procedimiento administrativo se encuentra en la resolución número 0107-131, del 25 de febrero de 2013, expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, la cual en su parte pertinente manifiesta que:

Una precisión necesaria que la Sala considera pertinente realizar es la diferencia que existe entre el proceso judicial, y el procedimiento administrativo; en el presente caso, el proceso judicial está regulado por las normas de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa y supletoriamente, por las normas del Código de Procedimiento Civil; las del procedimiento administrativo, en este caso el sumario administrativo, están previstas en los arts. 78, 79, 80, 81, 82, 83 y 84 del Reglamento a la LOSCCA; supletoriamente, cabrían aplicarse las disposiciones procedimentales contenidas en el ERJAFE, en tanto la institución es una dependencia del Ministerio de Salud Pública, Función Ejecutiva y si ello

1 La Corte Nacional de Justicia ha establecido en vía on-line el denominado “Sistema de Jurisprudencia”, el cual cuenta con una serie de jurisprudencia procesada en las diferentes materias a su cargo. Al mismo se accede a través de la siguiente dirección electrónica: <http://app.funcionjudicial.gob.ec/sipjur/>

**Índice**

**Preliminares**

**Primer  
bimestre**

**Segundo  
bimestre**

**Solucionario**

**Referencias  
bibliográficas**

no fuera suficiente, también en forma supletoria las disposiciones del Código Adjetivo Civil; en los dos casos, proceso judicial y procedimiento administrativo están, desde luego, cobijados por las disposiciones constitucionales, por ser la base del ordenamiento jurídico; [...] (2015).

Esta diferenciación jurisprudencial manifiesta las normas principales y supletorias, que son aplicables tanto para el proceso judicial (en este caso contencioso administrativo) como para el procedimiento administrativo; señalando, además, que ambos casos deben guardar relación directa con las disposiciones constitucionales aplicables al debido proceso por ser la base de nuestro ordenamiento jurídico.

Sin embargo, a pesar de estas importantes apreciaciones, no es sino hasta el 21 de enero de 2014, que los doctores Gustavo Jalkh Röben y Carlos Ramírez Romero, en sus calidades de Presidente del Consejo de la Judicatura y Presidente de la Corte Nacional de Justicia, respectivamente, presentan ante la Asamblea Nacional el proyecto de “Código Orgánico General de Procesos”, cuyo Libro IV: Procesos, hace referencia directa al proceso contencioso administrativo tanto en el Título III denominado “Procesos Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo”, y dentro de éste su Capítulo III relativo al “Proceso Contencioso Administrativo”; habiéndose logrado con esto un importante avance jurídico al otorgarle la calidad de proceso al contencioso administrativo, tal como se lo merecía desde algunas décadas atrás.

Pero este significativo avance, por más mínimo que haya sido, desapareció cuando en el texto para el segundo debate se retomó nuevamente el término “procedimiento contencioso administrativo”, confundiendo otra vez los términos proceso y procedimiento como si fueran sinónimos. El texto del segundo debate, lastimosamente quedó como definitivo sin que se pueda ahondar más en el tema.

*Luego de esta lectura desarrolle el ejercicio que se propone a continuación:*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

## Actividad recomendada

Una vez comprendido el alcance de los términos procedimiento y proceso administrativo, elabore un cuadro comparativo en donde consten sus semejanzas y diferencias.

*¡Excelente trabajo! Esta actividad le ha permitido conocer sobre todo las diferencias existentes entre estas dos ramas del Derecho Procesal Administrativo. Es necesario que usted tome en consideración estas diferencias, ya que en el ejercicio profesional le servirán de ayuda, para evitar posibles equivocaciones.*

*Superada la distinción entre procedimiento y proceso administrativo, es momento de referirse al procedimiento administrativo, en el siguiente apartado.*

## 12.2. Procedimiento administrativo

El presente apartado versa sobre el procedimiento administrativo, el mismo que se desarrolla bajo la vía administrativa o gubernativa, es decir, ante la misma administración pública, bajo los principios, reglas y parámetros que se exponen seguidamente.

Nuestra Constitución de la República del Ecuador (2008) en su artículo 66 numeral 23, reconoce el derecho de las personas a dirigir sus quejas y peticiones, tanto individuales o colectivas, ante las autoridades competentes, y a recibir de ellas una respuesta motivada.

Esta norma constitucional es la base para que, en nuestra legislación secundaria, se desarrolle el procedimiento administrativo y la impugnación de los actos administrativos, a través de las disposiciones establecidas en el recientemente expedido Código Orgánico Administrativo, cuerpo legal que estandariza un solo procedimiento administrativo para todos los organismos que conforman el sector público, evitando así, la dispersión de normas existentes sobre la materia en mención.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



## IMPORTANTE:

*El procedimiento administrativo puede ser definido como las:*

Reglas y principios que dirigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa; comprende también las formalidades a las que se sujeta la Administración Pública y administrados durante el desarrollo de la función administrativa, asegurando, por tanto, la eficacia de la gestión pública y el respeto de los derechos e intereses de los administrados.

En base a ello, el procedimiento administrativo puede referirse a: la forma y formalidades de preparación y expedición de los actos administrativos y más decisiones necesarias; a las normas que regulan la relación entre administrado y Administración; procedimiento para ejercicio de la potestad sancionadora; y, los medios de impugnación de actos administrativos y de control de la función administrativa. (Jhayya, 2008, p. 187)

Esta definición permite apreciar el ámbito de acción, alcance y la finalidad que persigue el procedimiento administrativo.

Los **principios** que sustentan al procedimiento administrativo se pueden concentrar en dos grandes bloques que son:

- a. **Primer bloque:** Relacionado con aquellos principios que rigen al procedimiento administrativo sancionador, mismo que se sustenta en los principios de **tipicidad** e **irretroactividad**, por disposición de los artículos 29 y 30 del Código Orgánico Administrativo.
- b. **Segundo Bloque:** Se concentra en los principios que ostentan los ciudadanos frente al procedimiento administrativo general y a los especiales. Entre estos principios se encuentran el **derecho de petición**; el **debido procedimiento administrativo**; la **remoción de obstáculos en el ejercicio de los derechos**; y, el de **interés general**

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

**y promoción de los derechos constitucionales.** Estos principios se encuentran detallados en los artículos 32, 33, 35 y 37 del Código Orgánico Administrativo, respectivamente.

El procedimiento administrativo se encuentra regulado por el libro segundo del Código Orgánico Administrativo; mientras que, el libro tercero se concentra en los procedimientos especiales de sanción y de ejecución coactiva.

El libro segundo del Código Orgánico Administrativo dispone una serie de parámetros que debe cumplir el procedimiento administrativo, los cuales para fines académicos pueden agruparse en los siguientes apartados: normas generales, actuaciones previas, el procedimiento administrativo, impugnación y ejecución.

Dentro de las **normas generales** se encuentran las relativas a la persona interesada, la representación, los términos y plazos, y, la notificación.

Es preciso acotar que la dirección del procedimiento administrativo le corresponde a la Administración Pública con base a las competencias asignadas por la Constitución y la ley para el ejercicio de sus funciones; así como también el impulso oficial del procedimiento administrativo.

También se encuentra permitido el uso de formularios obligatorios o modelos de solicitudes, reclamos, recursos, etc., los cuales estarán a disposición del ciudadano en las dependencias administrativas o en sus páginas web institucionales. Así mismo, la Administración Pública puede convocar a audiencias, de oficio o a petición de la persona interesada.

Todas las solicitudes, reclamos o quejas de los ciudadanos serán receptadas por la Administración Pública, la cual está obligada a sentar una razón de recepción, donde constará la fecha de presentación de la solicitud, nombres completos y la sumilla del servidor que la recibe. Esta razón de recepción puede constar en físico o por algún medio o registro electrónico.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

Una vez receptadas las solicitudes por parte de la Administración Pública, ésta deberá levantar un expediente administrativo, el cual será ordenado cronológica y secuencialmente en función de los documentos que se vayan agregando al mismo. Por otra parte, la Administración Pública puede hacer uso del expediente electrónico, teniendo cuidado de su protección y garantizando la preservación e integridad de los datos.

Referente al expediente, está prohibido introducir enmendaduras, alteraciones, entrelineados y agregados, en los documentos una vez incorporados al expediente.

En cuanto a la **persona interesada**, se puede considerar aquella que promueva el procedimiento como titular de derechos o intereses legítimos, ya sean éstos, individuales o colectivos; cuando invoque derechos subjetivos o intereses legítimos, individuales o colectivos que resulten afectados con la decisión adoptada en el procedimiento administrativo; y, cuando acredite ser titular de derechos o intereses legítimos de asociaciones, organizaciones, grupos afectados, uniones sin personalidad, patrimonios independientes o autónomos y comparezca al procedimiento antes de la adopción de la resolución (Artículo 149, Código Orgánico Administrativo, 2017).

La persona interesada también puede actuar como medio de un **representante**, el cual debe estar legalmente autorizado para actuar a su nombre y representación. Un cambio que trae el Código Orgánico Administrativo (2017) es la representación otorgada, cuando a falta de representante, la Administración Pública designa uno para garantizar el derecho a la tutela administrativa dentro de la sustanciación del procedimiento y bajo los casos señalados en el artículo 155 del mencionado código.

Según el Código Orgánico Administrativo, para el cálculo de los **términos y plazos**, se procederá de la siguiente manera: los primeros se fijarán en días; y los segundos en meses o años.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

En la unidad 7 de este texto guía, se abordó el tema de la **notificación** del acto administrativo, así como todas sus formas, diligencia que es la misma del procedimiento administrativo. La notificación la comunicación del acto administrativo a la persona interesada y se puede realizar personalmente, por boleta, por un medio de comunicación, en el extranjero, y a una pluralidad de interesados, siguiendo las reglas contenidas en los artículos 164 al 174 del Código Orgánico Administrativo (2017).

Otro punto de destacar del procedimiento administrativo es que le podrán preceder **actuaciones previas**, las cuales podrán ser solicitadas de oficio por la Administración Pública o a petición de la persona interesada, y conllevan la finalidad de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

Estas actuaciones están orientadas a determinar, con la mayor precisión posible: hechos susceptibles de motivar la iniciación del procedimiento; la identificación de la persona o personas supuestamente responsables; y, las circunstancias relevantes.

Sólo los órganos competentes de la Administración Pública dispondrán investigaciones, averiguaciones, auditorías o inspecciones en la materia, sean ejecutadas por gestión directa o delegada. El resultado de estas actuaciones se plasmará en un informe que será puesto a conocimiento de la persona interesada para que manifieste criterio sobre el contenido del mismo.

También como actuaciones previas se tienen las **medidas provisionales de protección** donde se hace uso de medidas como: secuestro, retención, prohibición de enajenar, clausura de establecimientos, suspensión de la actividad, retiro de productos, documentos u otros bienes, desalojo de personas, limitaciones o restricciones de acceso, entre las principales y siguiendo lo dispuesto en los artículos 180 al 182 del Código Orgánico Administrativo (2017).

Con todos estos antecedentes se origina el **procedimiento administrativo** como tal, el cual **inicia de oficio o a petición de parte**. Cuando el procedimiento

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

inicia de oficio, puede darse por iniciativa propia del órgano público competente; por orden del superior jerárquico; por petición razonada de otros órganos administrativos; o, por denuncia.

Dentro del procedimiento administrativo caben también **medidas cautelares**, que son las mismas establecidas para las medidas provisionales de protección, ante un juez de contravenciones del lugar donde se está tramitando dicho procedimiento.

De existir hechos que deban probarse en el procedimiento administrativo, se abrirá un período de **prueba**, que no superará los treinta días.

En este sentido, es importante tener en consideración lo dispuesto por el artículo 195, inciso segundo del Código Orgánico Administrativo que dispone:

En todo procedimiento administrativo en que la situación jurídica de la persona interesada pueda ser agravada con la resolución de la administración pública y en particular, cuando se trata del ejercicio de potestades sancionadoras o de determinación de responsabilidades de la persona interesada, la carga de la prueba le corresponde a la administración pública. En todos los demás casos la carga de la prueba le corresponde a la persona interesada.

Como tipos de prueba se podrán utilizar la prueba pericial y la prueba testimonial.

Finalizado el período de prueba, le corresponde a la máxima autoridad del órgano administrativo, **resolver** la solicitud puesta a su conocimiento mediante **acto administrativo**, con lo cual termina el procedimiento administrativo, aunque, también puede terminar por: silencio administrativo, desistimiento, abandono, caducidad del procedimiento o de la potestad pública, imposibilidad de continuarlo por causas imprevistas, y, terminación convencional (artículos 201 al 216 del Código Orgánico Administrativo, 2017).

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Por simple lógica, se entendería que una vez expedido y notificado el acto administrativo, el procedimiento administrativo llega a su fin, pero, puede darse el caso que dicho acto afecte los derechos e intereses de la persona interesada, para lo cual el Código Orgánico Administrativo ha previsto, una fase de **impugnación**, donde se podrán interponer los recursos de apelación y el extraordinario de revisión.

El acto administrativo sólo puede ser impugnado en vía administrativa, mediante el **recurso de apelación**, por la persona o personas interesada/s, hayan comparecido o no en el procedimiento administrativo. Lo conoce y resuelve ante la máxima autoridad administrativa del órgano que haya expedido el acto administrativo, pero se lo interpone ante esta última. El plazo para interponerlo es de diez días contados a partir de la notificación del acto administrativo.

En el recurso de apelación se podrán presentar nuevos documentos o hechos que no se pudieron adjuntar durante el desarrollo del procedimiento administrativo, así como también se podrá alegar la nulidad del procedimiento o del acto administrativo, siguiendo lo establecido en los artículos 224 al 231 del Código Orgánico Administrativo (2017).

El plazo para resolver y notificar la resolución tomada en el recurso de apelación será de un mes, contado a partir de su fecha de interposición.

Otro de los recursos establecidos en la fase de impugnación del procedimiento administrativo, es el **recurso extraordinario de revisión**, el cual tiene lugar respecto de un acto administrativo que ha causado estado al tenor de las causales establecidas en el artículo 218 del Código Orgánico Administrativo.

Según el artículo 232 del Código Orgánico Administrativo, el recurso extraordinario de revisión procede bajo las siguientes causales:

1. Que al dictarlos se ha incurrido en evidente y manifiesto error de hecho, que afecte a la cuestión de fondo, siempre que el error de hecho resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

2. Que al dictarlos se haya incurrido en evidente y manifiesto error de derecho, que afecte a la cuestión de fondo.
3. Que aparezcan nuevos documentos de valor esencial para la resolución del asunto que evidencien el error de la resolución impugnada, siempre que haya sido imposible para la persona interesada su aportación previa al procedimiento.
4. Que en la resolución hayan influido esencialmente actos declarados nulos o documentos o testimonios declarados falsos, antes o después de aquella resolución, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de nulidad o falsedad cuando fueron aportados al expediente dichos actos, documentos o testimonios.
5. Que la resolución se haya dictado como consecuencia de una conducta punible y se ha declarado así, en sentencia judicial ejecutoriada.

El plazo de interposición de este recurso en la causal 1 es de un año, siguiente a la fecha de notificación del acto administrativo impugnado. Para el resto de causales corre el término de veinte días, contados desde la fecha en que se tuvo conocimiento de los documentos de valor esencial o desde la fecha que en se ejecutoriaron o quedó firme la declaración de nulidad o falsedad.

Este recurso deberá resolverse en el plazo de un mes.

Finalmente, dentro del procedimiento administrativo, se tiene la fase de **ejecución**, la cual puede ocurrir una vez dictado y notificado el acto administrativo o de resuelto el recurso interpuesto.

La ejecución tendrá lugar únicamente cuando la persona notificada con el acto administrativo no cumple, de manera voluntaria el contenido del acto administrativo.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Para ello, la Administración Pública está facultada para aplicar una serie de medios de ejecución forzosa, pero respetando y garantizando los derechos constitucionales de las personas y el principio de proporcionalidad. Estos medios son: la ejecución sobre el patrimonio, la ejecución sustitutoria, la multa compulsoria y la coacción sobre las personas, al tenor de lo dispuesto en los artículos 235 al 241 del Código Orgánico Administrativo (2017).

A más del procedimiento administrativo común o general el Código Orgánico Administrativo establece dos **procedimientos especiales**, que son:

- **Procedimiento administrativo sancionador:** Deriva como parte del derecho administrativo sancionador que a decir de Rivero y Granda (2017) sirve para:

[...] limitar y corregir aquellas conductas que, sin lesionar inmediatamente bienes jurídicos, generan riesgos o generan costes sociales censurables. Acciones o pasividades que no merecen el castigo de la cárcel, pero sí un desincentivo económico o alguna restricción proporcionados a la vulneración del ordenamiento producido (p. 227).

En nuestra legislación, este procedimiento se encuentra recogido en los artículos 244 al 260 del Código Orgánico Administrativo.

- **Procedimiento de ejecución coactiva:** Es aquel realizado por las administraciones públicas con potestad de ejecución coactiva dispuesta por la ley, a través de sus empleados recaudadores, para exigir el pago de un título de crédito (mediante una orden de cobro), que demuestre la acreencia impaga de un ciudadano, y que proviene de las relaciones derivadas entre éste y las administraciones públicas.

Este procedimiento es utilizado principalmente para el cobro de tributos y servicios básicos impagos en los diferentes tipos de administraciones públicas. En el Código Orgánico Administrativo, este procedimiento se encuentra establecido en los artículos 261 al 329.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



*Una vez entendido el procedimiento administrativo, centre su atención los recursos administrativos, para lo cual realice la actividad que se sugiere a continuación:*

### Actividad recomendada

Elabore un esquema de los recursos administrativos de apelación y extraordinario de revisión, en donde consten sus definiciones y principales características.

*¡Muy buen trabajo! Esta actividad se centra en los recursos administrativos, ya que por lo general los ciudadanos acuden a un abogado cuando son notificados con el acto administrativo, por lo que es necesario que profundice sus conocimientos en esta parte.*

## 12.3. Proceso administrativo o procedimiento contencioso administrativo

Para diferenciar la una vía administrativa de la judicial, se denominó procedimiento administrativo a la vía administrativa; y, a la judicial, procedimiento contencioso administrativo; siendo ambas ramas del Derecho Procesal Administrativo.

El retraso que se tiene en el uso de la terminología en esta materia, permite que aún, sigamos hablando de procedimiento contencioso administrativo en el Código Orgánico General de Procesos, obedeciendo a la tradición jurídica mantenida en nuestro país en este campo.

Más ocurre que, la doctrina contemporánea especializada en el tema, manifieste que la expresión lingüística adecuada sea la de proceso administrativo, debido a que es un medio de control jurisdiccional de la Administración Pública y una garantía judicial para el administrado.

Sin embargo, el término proceso contencioso administrativo, utilizado en el texto original del proyecto de Código Orgánico General de Procesos, hubiera

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

sido motivo de estudio y análisis, porque recogía las consideraciones clásicas y modernas que sobre el mismo se han manifestado hasta el momento dentro de la doctrina.

Desde el enfoque clásico, este término recibe el nombre de “contencioso administrativo”, y centra su atención en la solución judicial al conflicto jurídico acaecido entre el administrado y la autoridad pública o administrativa, cuando ésta última, a través de sus actos, vulnera los derechos subjetivos o agravia intereses legítimos de los primeros, cuando su verdadera obligación es protegerlos mediante sus atribuciones y deberes establecidos en la Constitución y en la ley (Dromi, 2009).

Por otra parte, la visión moderna, posee una noción más amplia y genérica, cuando manifiesta que el “proceso administrativo” es el medio más acertado para brindar satisfacción jurídica a las pretensiones, tanto de la Administración Pública como del administrado, cuando han sido afectados en sus derechos debido al obrar público (Dromi, 2009).

Pero, al encontrarnos bajo un Estado constitucional de derechos, es importante destacar que el proceso administrativo, debe ser visto hoy en día, como una garantía judicial de los derechos de los ciudadanos, frente a cualquier acción u omisión efectuada por la Administración Pública y que vaya en desmedro de dichos derechos.

El proceso administrativo como garantía judicial, en lo principal, tiene la misión de hacer respetar y cumplir las garantías y principios del debido proceso de las partes litigantes, aunque una de ellas sea la Administración Pública, durante la sustanciación del mismo; de igual forma, debe garantizar el derecho o derechos invocados por las partes y que son motivo de la controversia; y, finalmente, un medio de control jurisdiccional para las actuaciones de las autoridades públicas.

Cumplidas a cabalidad estas finalidades primordiales, se podría decir que el proceso administrativo es un medio para la realización de la tutela judicial efectiva

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

y la seguridad jurídica como fines máximos de la administración de justicia y del Derecho en general.

Frente a todo lo expuesto anteriormente, se puede evidenciar que el término proceso administrativo es amplio y sobre todo acertado en cuanto a la defensa judicial de los derechos de los administrados; razón por la cual, deberían desaparecer la acepción procedimiento contencioso administrativo para dar paso a un concepto contemporáneo, acorde con las actuales tendencias del Derecho Procesal Administrativo.

#### 12.4. Control judicial de las actuaciones administrativas en el Ecuador

Nuestra Constitución de la República (2008) al tratar sobre los principios de la Función Judicial, en su artículo 173, dispone que los actos administrativos expedidos por cualquier autoridad pública o estatal podrán ser impugnados o recurridos, a más de la vía administrativa o gubernativa, ante los órganos correspondientes de la Función Judicial (vía judicial); naciendo de esta manera el control judicial de las actuaciones administrativas.

Más adelante, en este mismo cuerpo legal, en el Título IV, capítulo cuarto, sección sexta denominada justicia ordinaria, el artículo 182 dispone que la Corte Nacional de Justicia se organice en salas especializadas; mientras que, el artículo 186 establece que las cortes provinciales de justicia se organicen, de igual forma, en salas especializadas por materias, las cuales deben guardar la debida correspondencia con las establecidas en la Corte Nacional de Justicia.

Sólo la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia y los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, son los encargados de realizar el control judicial de las actuaciones administrativas, por disposición de los artículos 184, 185, 216 y 217 del Código Orgánico de la Función Judicial (2009), respectivamente y en el ámbito de sus competencias, atribuciones y deberes.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

A fin de realizar este control, el Ecuador contaba, desde 1968, con la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la cual en sus artículos 1 y 2, disponía los casos en los cuales el administrado podrá recurrir a esta vía; es decir, cuando se han vulnerado sus derechos o intereses personales; o, cuando existan resoluciones administrativas que lesionaban derechos particulares establecidos o reconocidos por la ley como consecuencia de una disposición de carácter general.

Pero este control judicial cambió, cuando entró en vigencia el Código Orgánico General de Procesos (COGEP); el cual derogó la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Es así que, este nuevo cuerpo legal, en su Libro IV Procesos; Título I: Procesos de Conocimiento; Capítulo II: Procedimientos Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo; Sección I: Disposiciones Comunes y Sección III: Procedimiento Contencioso Administrativo, destina dos medios procesales para las acciones administrativas, esto es, el procedimiento ordinario y el procedimiento sumario.

A pesar de este avance procesal, considero que la jurisdicción contenciosa administrativa tuvo que ser separada de este código, por su tradición jurídica, al ser considerada como una jurisdicción especial por contar con un proceso y normas propias para esta materia; y, por el apareamiento e impulso del derecho procesal administrativo que poco a poco se fue constituyendo como una rama especializada del derecho administrativo en general.

En su lugar, y debido a los cambios constitucionales y legales que ha sufrido nuestro país desde el año 2008, se pudo haber unificado en un solo cuerpo legal, el procedimiento y proceso administrativo en una propuesta de Código Orgánico de Procedimiento y Proceso Administrativo; la cual podía contener la vía gubernativa y judicial sin ningún inconveniente, para así, desarrollar sus propias figuras procesales y solucionar los diferentes conflictos que surjan entre la Administración Pública y sus ciudadanos. También se pudo aprovechar esta oportunidad para dotar a estas dos vías de sus propios principios generales para la tramitación de los mismos.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

Finalmente, la aplicación del procedimiento contencioso administrativo, contenido en este nuevo Código Orgánico General de Procesos, será el termómetro que marque los aciertos y errores en su tramitación, lo que permitirá realizar reformas posteriores para mejorar la jurisdicción contencioso administrativa.

## 12.5. Jurisdicción contencioso administrativa

La jurisdicción contencioso administrativa, vendría a ser el poder de administrar justicia en esta materia, a través de un órgano jurisdiccional especializado, denominado Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, con el afán de dirimir los conflictos suscitados entre el ciudadano y el Estado; para de esta manera, realizar el control jurisdiccional de la legalidad de las diferentes actuaciones administrativas que pudiesen afectar los derechos individuales u objetivos de los ciudadanos.

Al hablar de jurisdicción, el Código Orgánico de la Función Judicial (2009) en su artículo 170 manifiesta que los órganos jurisdiccionales serán los encargados de administrar justicia y hacer ejecutar lo juzgado, de donde forman parte las cortes provinciales de justicia y la Corte Nacional de Justicia, porque es en ellas en donde se desarrolla específicamente la jurisdicción contenciosa administrativa por intermedio de los tribunales distritales y su sala especializada.

Más adelante, este mismo Código, cuando se refiere a la integración de la Corte Nacional de Justicia, manifiesta que existirá una Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo dotada de competencia para conocer el recurso de casación en esta materia y otros asuntos determinados por la ley; y, que por disposición del artículo 185 del ya citado cuerpo legal son:

La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo conocerá:

1. Los recursos de casación en las causas en materia administrativa;
2. Los recursos de casación en los juicios por controversias originadas en contratos celebrados entre el Estado o las instituciones del sector público y los particulares;

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

3. Los recursos de casación por juicios iniciados por los administrados, por inacción de la Administración en la prestación de servicios públicos o por reclamos debido a deficiente o irregular servicio, brindado por las delegaciones, concesiones o privatizaciones entregadas mediante respectivo convenio;
4. Los recursos de casación que se interpongan contra las sentencias y autos definitivos dictados dentro de los procesos de propiedad intelectual;
5. Los recursos de casación que se interpongan contra las sentencias y los autos definitivos dictados dentro de los procesos de excepciones a la coactiva en materia no tributaria;
6. Los recursos de casación en las causas por indemnización de daños y perjuicios propuestas por los particulares en contra de las instituciones del Estado; así como los recursos de casación por la responsabilidad declarada de sus servidores, o de las personas a las que por delegación o concesión se les haya entregado servicios públicos;
7. Los conflictos de competencia positivos o negativos entre autoridades o dependencias del sector público, referente a servicios públicos; y,
8. Los demás que establezca la Ley.

Continuando adelante, el Código Orgánico de la Función Judicial (2009), en su artículo 216, también dispone que, en ciertos distritos judiciales se establecerán tribunales de lo contencioso administrativo, cuyo número de salas, sede y circunscripción o espacio territorial, para efectos de competencia, será determinada por el Consejo de la Judicatura, y cuyas atribuciones y deberes, al tenor del artículo 217, son:

1. Conocer y resolver las controversias que se suscitaren entre la administración pública y los particulares por violación de las normas legales o de derechos individuales, ya en actos normativos inferiores a la ley, ya

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

- en actos o hechos administrativos, siempre que tales actos o hechos no tuvieren carácter tributario;
2. Supervisar la legalidad de los actos y hechos administrativos, y la potestad reglamentaria de la Administración no tributaria, como también las acciones judiciales que se incoen por su inactividad;
  3. Conocer y resolver las impugnaciones que se propusieren en contra de los reglamentos, resoluciones y más actos normativos de rango inferior a la ley, en materia no tributaria, provenientes de las instituciones del Estado que integran el sector público;
  4. Conocer y resolver las demandas que se propusieren contra actos, contratos o hechos administrativos en materia no tributaria, expedidos o producidos por las instituciones del Estado que conforman el sector público y que afecten intereses o derechos subjetivos de personas naturales o jurídicas; inclusive las resoluciones de la Contraloría General del Estado, así como de las demás instituciones de control que establezcan responsabilidades en gestión económica en las instituciones sometidas al control o juzgamiento de tales entidades de control. Igualmente conocerán de las impugnaciones a actos administrativos de los concesionarios de los servicios públicos y de todas las controversias relativas a los contratos suscritos por los particulares con las instituciones del Estado;
  5. Conocer de las acciones de prescripción de créditos fiscales no tributarios que propongan contra la administración nacional, regional, municipal o de las demás personas jurídicas que integran el sector público;
  6. Conocer y resolver de las controversias regidas por la Ley de Propiedad Intelectual;
  7. Conocer las demandas que se propongan contra los actos administrativos y las resoluciones expedidas por el Consejo de la Judicatura, el Pleno del Consejo de la Judicatura, el Director General y los Directores Provinciales;

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

8. Conocer y resolver las acciones propuestas contra el Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, en las que se reclame la reparación de las violaciones a los derechos de los particulares por falta o deficiencia de la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos;
9. Conocer y resolver las acciones propuestas contra el Estado en las que se reclame la reparación de los daños y perjuicios causados por error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por violaciones de los principios y reglas del debido proceso, sin perjuicio de lo establecido en el Código de Procedimiento Penal;
10. Conocer los juicios de excepciones a la coactiva en materia no tributaria, y las impugnaciones al auto de calificación de posturas; así como también las acciones de nulidad del remate, los reclamos de terceros perjudicados y tercerías;
11. Conocer de las impugnaciones efectuadas por los titulares de la administración pública respecto de actos lesivos al interés público y que no puedan ser revocados por la propia administración;
12. Conocer de las impugnaciones a las declaraciones de ruina y órdenes de ejecución de obras de conservación, reforma y rehabilitación de inmuebles;
13. Conocer de las impugnaciones a sanciones administrativas firmes contra las servidoras y los servidores públicos, emanadas de las instituciones del Estado que conforman el sector público, cuando tales cuestiones de personal no se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de servidoras y servidores públicos; salvo lo dispuesto en normas especiales;

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)



14. Conocer y resolver las causas que instaure la Administración para repetir las indemnizaciones que hubiere tenido que pagar por sentencias firmes dentro de juicios contencioso administrativos, por la responsabilidad declarada de sus servidores o de las personas que por delegación, concesión o privatización, se les haya entregado servicios públicos;
15. Conocer y resolver, de manera unipersonal, los conflictos de competencia que surjan entre órganos administrativos que carezcan de un órgano superior que dirima la competencia; y,
16. Los demás asuntos que establezca la ley.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Finalmente, el Código Orgánico General de Procesos, en su artículo 12, al referirse a la competencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, manifiesta que la misma se radicará por el respectivo sorteo legal, así como para determinar el juez ponente para el efecto (2015).

## 12.6. Principios del procedimiento contencioso administrativo

Aún antes de que nuestro país cuente con un sistema procesal basado en ciertos principios procesales, el Dr. Nicolás Granja Galindo (1999) se adelantó a esta realidad y sostuvo que los principios que fundamentan lo contencioso administrativo en nuestro país son cinco: el principio de existencia de un proceso administrativo; la seguridad jurídica; la legalidad; la igualdad jurídica y la garantía jurisdiccional.

El primer principio denominado **principio sobre la existencia de un proceso administrativo**, se resume en que la actividad administrativa deberá estar sujeta al respectivo régimen jurídico administrativo, regulado por la ley (Granja, 1999, p. 405). De este principio se deriva otro que es el principio del agotamiento de la vía administrativa, el cual en la actualidad y en la práctica, ya no representa como requisito obligatorio para poder iniciar un proceso contencioso administrativo.

El **principio de seguridad jurídica**, es el segundo de esta lista, y manifiesta que el proceso administrativo tiene como fundamento principal el materializar el principio de protección jurídica, ante las posibles arbitrariedades de las personas a cargo de la administración pública, mediante un tribunal creado para el efecto y con la capacidad para decidir si estas actuaciones administrativas son apegadas o no a Derecho (Granja, 1999).

Como tercer principio, se encuentra el de **la legalidad**, el cual obliga a los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, a ejercer y a decidir sobre los asuntos que le impone la Constitución y la ley, así como también para realizar el respectivo control de este principio en las actuaciones administrativas.

El **principio de igualdad jurídica** se presenta en cuarto lugar, y dispone que tanto el ciudadano como el Estado, a través de sus representantes, acudan a la jurisdicción contenciosa administrativa en igualdad de condiciones.

En quinto lugar, se halla el **principio de garantía jurisdiccional**, que no es otra cosa que “el derecho a obtener justicia sobre la base del más elevado nivel normativo” (Granja, 1999, p.406).

Expuestos estos principios, vale la pena destacar que el Dr. Nicolás Granja Galindo es uno de los pocos autores nacionales que abordan este tema ampliamente, generando un verdadero aporte jurídico en para el proceso contencioso administrativo en el Ecuador.

Cabe destacar que sobre estos principios nada dispuso la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en su momento, careciendo por tanto de un sustento legal al respecto, pero si en el ámbito doctrinario.

Actualmente, el Código Orgánico General de Procesos (2015) se rige por los principios del debido proceso establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, en tratados y convenios internacionales de derechos humanos y otros en relación con la materia ratificados por el Estado; así como también, por los principios dispuestos por el Código Orgánico de la Función Judicial y los

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

señalados en este cuerpo legal que son: principio de inmediación (artículo 6), principio de intimidad (artículo 7) y principio de transparencia y publicidad (artículo 8).

## 12.7. Acciones y no recursos

*Como quedó señalado en los apartados anteriores, el término correcto para referirnos a lo contencioso administrativo es “proceso administrativo”, el cual también conlleva una serie de cambios frente a la concepción tradicional que sobre el mismo se ha mantenido por décadas en nuestro país.*

Uno de los principales cambios radica en el hecho de que dentro del proceso administrativo no deberían existir recursos sino verdaderas acciones judiciales, tal como lo manifiesta Dromi (2009):

De la sede administrativa a la sede judicial no hay recursos sino acciones, pues no se trata de una simple revisión de lo actuado sino de la jurisdicción plena del tribunal para revisar, para repasar en todo su alcance y plenitud el acto administrativo cuestionado o impugnado.

El uso del término recurso, de origen francés y también de cuño español, se justificaba, pues indicaba solamente un repaso de algunos aspectos del alcance de la decisión. En cambio, creemos que la palabra acción abre una perspectiva de amplia revisión, teniendo en cuenta que ha sido, en este sentido, utilizada un poco como sinónimo del derecho que invoca o que dice invocar, o tener, o titularizar el accionante, en la emergencia administrado. [...]

Los recursos se refieren a las impugnaciones que se realizan dentro y ante un mismo órgano estatal. Por ello y en tanto el proceso administrativo importa la impugnación por los particulares de los actos de la Administración, ante un órgano jurisdiccional, de acuerdo con el sistema judicialista es más propio hablar de acción y no de recursos, como los antiguos Códigos Contenciosos provinciales. (p. 1189)

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

Esta reflexión es muy acertada, porque un recurso es el último medio que tiene el administrado para impugnar las decisiones de la Administración Pública ante ella misma, es así que, en nuestro país contamos con los recursos de apelación y extraordinario de revisión en el procedimiento administrativo común, según lo dispuesto en el Código Orgánico Administrativo (COA).

En cambio, en el proceso administrativo, solamente se podría hablar de recurso cuando se impugna la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo; siendo la casación el único medio impugnatorio en esta vía.

Es por ello que, ante esta incompatibilidad de términos, me inclino por el criterio expuesto por Roberto Dromi, señalando que dentro del proceso administrativo ecuatoriano se debería de hablar de acciones, en concreto, y sobre las cuales puede tener lugar el recurso de casación.

## 12.8. Pluralidad de acciones en el proceso administrativo

Otro motivo para hablar de acciones y no de recursos en el proceso administrativo ecuatoriano, es que a partir de la vigencia del Código Orgánico General de Procesos (2015) se tramitan las siguientes acciones, según lo establece su artículo 326:

1. La de plena jurisdicción o subjetiva 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.
2. La de anulación objetiva o por exceso de poder que 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.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

3. La de lesividad que pretende revocar un acto administrativo que genera un derecho subjetivo a favor del administrado y que lesiona el interés público.
4. Las especiales de:
  - a. El pago por consignación cuando la o el consignador o la o el consignatario sea el sector público comprendido en la Constitución de la República.
  - b. La responsabilidad objetiva del Estado.
  - c. La nulidad de contrato propuesta por el Procurador General del Estado conforme con la ley.
  - d. Las controversias en materia de contratación pública.
  - e. Las demás que señale la ley.

Esta pluralidad de acciones es más amplia que la contenida en la derogada Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; pero su importancia radica, en que la disposición legal antes mencionada, les otorga a todas ellas la calidad de acciones, lo que supone un importante avance significativo en materia procesal administrativa.

Además, se hace necesario recalcar que el artículo 327 del Código Orgánico General de Procesos (2015) dispone que todas las acciones en esta materia deberán ser **tramitadas** en el **procedimiento ordinario**, con excepción de la acción relativa al pago por consignación, en cuyo caso, serán tramitadas dentro del respectivo **procedimiento sumario**.

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

De todas estas acciones, las más utilizadas son:

La **acción de plena jurisdicción o subjetiva**: La cual:

Procede contra el acto administrativo individual, concreto, particular, en amparo de un derecho subjetivo, cuando ha sido afectado, desconocido o negado; buscando exigir alguna acción a la Administración Pública o a las personas jurídicas semipúblicas en procura de la reparación al daño provocado al titular del derecho. (Jhayya, 2008, p. 201)

En cambio, la **acción de anulación, objetivo o por exceso de poder**:

Es un mecanismo de control de las funciones del Estado que ejercen las autoridades de la administración pública y una garantía democrática que nos ofrece el ordenamiento jurídico. Tiene por objeto tutelar el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo, solicitando al Tribunal Contencioso Administrativo la nulidad del acto administrativo impugnado por adolecer de un vicio legal. Por medio de esta acción se persigue mantener el imperio de la legalidad del orden jurídico. (Jaramillo, 2013, p. 370)

Finalmente, se puede evidenciar que estas acciones persiguen fines diferentes, mientras la subjetiva está destinada al amparo o protección de los derechos individuales de la persona; en cambio, la objetiva se enfoca en tutelar el cumplimiento de una norma jurídica de tipo administrativa. Todo ello, con el ánimo de que impere el control jurisdiccional, a fin de evitar errores y arbitrariedades en las decisiones que pudiesen tomar las autoridades públicas en el ejercicio de sus cargos, y haciendo prevalecer los principios de legalidad y seguridad jurídica tratados anteriormente.

*Una vez entendidas estas acciones contencioso administrativas, realice la siguiente actividad:*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

## Actividad recomendada

Elabore un esquema de las acciones contencioso administrativas en donde consten sus definiciones y principales características.

*¡Interesante aporte! Siga adelante. Este esquema le permitirá comprender; y posteriormente, reconocer y aplicar en el ejercicio profesional estas acciones. Por ello, es importante que se familiarice con las mismas, tanto doctrinaria como legalmente.*

*Para culminar el presente apartado, se hará mención a los procedimientos ordinario y sumario. ¡Avancemos!*

El **procedimiento ordinario** tiene su base legal en los artículos 289 al 297 del Código Orgánico General de Procesos (2015) y se desarrolla de la siguiente manera:

- Presentada la demanda, la parte demandada tiene el término de treinta días para contestarla.
- Contestada la demanda y en un término de tres días se convoca a una audiencia preliminar, la cual tendrá lugar dentro del término de 10 a 20 días.
- La finalidad de esta audiencia es sanear el proceso y resolver nulidades, se busca la conciliación y se resuelven excepciones y recursos.
- Posteriormente, en el término máximo de treinta días, se fijará fecha para la realización de la audiencia de juicio, la cual inicia con la lectura del acta resumen, para luego constatar la comparecencia de las partes. A continuación, las partes exponen sus alegatos iniciales y el orden de como practicarán la prueba; para finalmente exponer sus alegatos finales.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

- El juez, en esta audiencia de juicio, emite la resolución de manera oral, dando por finalizado el juicio ordinario. Pero también está obligado a presentar la sentencia, en forma escrita y debidamente motivada, en un término máximo de diez días, posteriores a la celebración de la audiencia de juicio.

En cambio, el **procedimiento sumario** se sustenta en los artículos 332 y 333 del Código Orgánico General de Procesos (2015), y, en nuestro caso procede únicamente para el pago por consignación. Se desarrolla siguiendo los siguientes pasos:

- Presentada la demanda, la parte demandada tiene el término de quince días para dar contestación a la demanda.
- Una vez contestada la demanda, el juez convocará en el término máximo de treinta días a una audiencia única.
- En el día y hora señalado por el juez, se llevará a cabo la audiencia única, la cual, por disposición de la ley, está dividida en dos fases. En la primera de ellas, se analizan aspectos relacionados al saneamiento del proceso, la fijación de puntos de debate y conciliación entre las partes. En la segunda fase, las partes presentan sus pruebas y alegatos.
- Al final de esta audiencia, el juez emitirá su decisión o resolución en forma oral, teniendo que, posteriormente, reducirla a escrito y debidamente motivada.

*Culminado la presente unidad es necesario que evalúe sus conocimientos, dando contestación a las siguientes preguntas:*

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas





## Autoevaluación 12

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

**Encierre en un círculo el literal de la única alternativa correcta.**

1. Nuestra Constitución reconoce el derecho de las personas a dirigir sus quejas y peticiones, individuales o colectivas, ante las autoridades competentes, y a recibir de ellas una respuesta:
  - a. motivada.
  - b. improvisada.
  - c. parcializada.
  
2. A la vía administrativa, se la conoce con el nombre de procedimiento:
  - a. administrativo.
  - b. público.
  - c. contencioso administrativo.
  
3. Tanto el procedimiento administrativo como el proceso administrativo, son ramas del:
  - a. Derecho Procesal Administrativo.
  - b. Derecho Sustantivo Administrativo
  - c. Derecho General Administrativo.
  
4. El cuerpo legal que desarrolla el procedimiento administrativo es el:
  - a. Código de Orgánico Administrativo.
  - b. Código Orgánico General de Procesos.
  - c. Código Orgánico de la Función Judicial.

5. Los procedimientos administrativo especiales son:
  - a. el prohibitivo y el monitorio de coactiva.
  - b. el sancionador y el de ejecución coactiva.
  - c. el especulativo y el de aplicación tributaria.
6. El procedimiento administrativo general, establece los siguientes recursos:
  - a. nulidad y ordinario de revisión.
  - b. apelación y extraordinario de revisión.
  - c. casación y extraordinario de revisión.
7. El proceso administrativo es un medio de control jurisdiccional de la Administración Pública y:
  - a. una opción para el Estado.
  - b. un derecho para la autoridad pública.
  - c. una garantía para el administrado.
8. Uno de los principios del proceso administrativo es la:
  - a. informalidad.
  - b. legitimidad.
  - c. seguridad jurídica.
9. Una de las acciones en el procedimiento contencioso administrativo es la de:
  - a. responsabilidad subjetiva del Estado.
  - b. plena jurisdicción u objetiva.
  - c. lesividad.

[Índice](#)

[Preliminares](#)

[Primer bimestre](#)

[Segundo bimestre](#)

[Solucionario](#)

[Referencias bibliográficas](#)

10. La acción de pago por consignación cuando el consignador o consignatario sea el sector público, se tramitará por el procedimiento:

- a. monitorio.
- b. ordinario.
- c. sumario.

**IMPORTANTE:** *Una vez finalizada la presente autoevaluación compare sus respuestas con las que se encuentran en la parte denominada solucionario, al final de este texto-guía; esta actividad le ayudará a reforzar y retroalimentar los conocimientos adquiridos en esta unidad.*



Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas



## 7. Solucionario

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

### PRIMER BIMESTRE

Autoevaluación 1		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	A	Esta respuesta tiene como fundamento el concepto de Estado propuesto por los autores Flores y Moreno, quienes, manifiestan: “ <i>El Estado es la sociedad política y jurídica constituida dentro de un espacio físico y para fines comunes</i> ”.
2	B	Esta respuesta tiene como base los elementos del Estado, establecidos en sus clásicas divisiones, los cuales comprenden: <b>población</b> , territorio, gobierno, bien común y soberanía.
3	C	Esta respuesta tiene como fundamento los elementos constitutivos del Estado, pero en sus actuales definiciones, y que son: <b>sometimiento del poder público al Derecho, poder originario, articulación democrática de la sociedad y perspectiva social</b> .
4	A	Por referentes históricos que han llegado a nuestro conocimiento, el <b>monarca o rey</b> , era quien concentraba todos los poderes dentro de lo que se conoce como Estado Absolutista
5	B	Esta respuesta tiene como referente el hecho histórico de la revolución francesa, ya que al formarse el Estado de Derecho se necesita de un derecho que fuera diferente al civil para poder manejar al Estado, apareciendo el <b>Derecho Administrativo</b> .
6	C	Esta respuesta tiene fundamento nuestra Constitución de la República del Ecuador, la cual divide los poderes del Estado en cinco funciones que son: <b>Ejecutiva o administrativa, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social</b> .

Autoevaluación 1		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
7	A	Usted debe tener presente que la <b>Función Ejecutiva</b> siempre tendrá a cargo las funciones administrativas y de gobierno. La primera encargada de la Administración Pública; y, la segunda de la dirección del Estado.
8	B	Esta respuesta tiene como base la definición de Osorio y Villareal quienes señalan que <i>“Por <b>administración pública</b> se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa”</i> .
9	C	Tenga presente que la definición de Administración Pública también trae aparejado el término <b>prestación de servicios públicos</b> , ya que una parte de la misma está destinadas a la satisfacción de necesidades de carácter general, es decir, necesidades que requiere toda la ciudadanía en general.
10	A	Esta respuesta recoge literalmente la definición del <b>principio de legalidad</b> , regla de oro dentro del Derecho Administrativo y de aplicación diaria por parte de la Administración Pública.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



Autoevaluación 2		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	C	Esta respuesta se fundamenta en que, desde el tiempo de los romanos se distinguieron dos tipos de derecho, el público y el privado, teniendo el primero de ellos objeto jurídico protegido el <b>interés general</b> , que también puede ser entendido como el bien que busca el Estado para la comunidad a través del Derecho.
2	B	Esta respuesta se complementa con la pregunta anterior. Mientras el derecho público garantiza el bien común; el derecho privado tiene objeto garantizar el <b>interés particular</b> , es decir, los intereses de las personas en sus diferentes relaciones entre ellas.
3	A	Esta respuesta recoge la definición de <b>Derecho Público</b> elaborada por el autor del texto guía, la cual trata de abarcar los principales elementos sobre los cuales se desarrolla esta rama del Derecho.
4	C	Esta respuesta recoge la clasificación del Derecho Público en sus seis ramas tradicionales que son: <b>Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Penal, Derecho Procesal, Derecho del Trabajo y Derecho Agrario</b> .
5	B	La definición de Derecho Administrativa expuesta por los autores españoles <b>García de Enterría y Fernández</b> , es muy importante conocerla en nuestros porque sobre ella se levanta el criterio subjetivo que hoy en día vive el Derecho Administrativo a nivel mundial, aunque también posee sus detractores quienes se inclinan a un criterio objetivo o al criterio mixto (mezcla del subjetivo y objetivo).
6	A	Esta respuesta se concentra en el criterio legalista, el cual fue el primero en aparecer luego de la formación del Derecho Administrativo y, obviamente, es un criterio concentrado en <b>el conjunto de normas que se expidieron en aquel entonces para regular y organizar a la Administración Pública</b> .

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Autoevaluación 2		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
7	C	Desde varias perspectivas, la doctrina destaca que el Derecho Administrativo guarda un vínculo especial con el <b>Derecho Constitucional</b> , llegándose a señalar que el Derecho Administrativo es la aplicación del Derecho Constitucional, ya que por el primero se cumplen, garantizan y ejecutan los derechos y garantías que establece la Constitución.
8	B	Hoy en día se puede manifestar que la Administración Pública es indispensable para que el Estado se pueda relacionar con el ciudadano, mediante el estableciendo vínculos jurídicos, por eso se dice que la Administración Pública es indispensable para la <b>relación jurídico – administrativa</b> .
9	A	Esta respuesta es tomada de la clasificación del Derecho Administrativa realizada por el autor nacional Herman Jaramillo, la cual compartimos por sus fines académicos. Según la misma, el Derecho Administrativo se clasifica en: <b>interno, externo, especial, general y procesal</b> .
10	C	Esta respuesta se fundamenta en la figura del <b>Derecho Administrativo Especial</b> , ya que esta parte se enfoca en trabajar con los organismos y entidades especializadas de la Administración Pública, en competencias concretas y determinadas, bajo regímenes legales exclusivos para el manejo de ciertos bienes o prestación de servicios públicos.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



Autoevaluación 3		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	A	Esta respuesta se fundamenta en la concepción doctrinaria relativa a las fuentes del derecho en general, en la cual se distinguen dos tipos de <b>fuentes: materiales</b> y formales. La pregunta contiene la definición de las fuentes materiales, las cuales deben ser entendidas en breves palabras como necesidades sociales de gran importancia.
2	A	La respuesta para esta pregunta son las <b>fuentes formales</b> , ya que, por intermedio de estas, se generan los procesos de creación de la norma propiamente dicha.
3	B	El criterio del <b>Dr. Patricio Secaira</b> es también relevante al manifestar que las fuentes del Derecho Administrativo se encuentran en la sociedad, porque de ella surgen los problemas o las necesidades que requieren solución por parte del Estado.
4	B	Esta respuesta recoge el pensamiento del Dr. Efraín Pérez, para quien las fuentes del Derecho Administrativo se concentran en tres figuras legales: <b>la Constitución, las normas legales y las normas administrativas.</b>
5	C	Esta respuesta tiene como fundamento el criterio expuesto por el Dr. Herman Jaramillo para clasificar las fuentes del Derecho Administrativo, la cual compartimos por asuntos académicos y que son: <b>fuentes administrativas principales, fuentes administrativas secundarias y fuentes administrativas racionales.</b>
6	C	Las fuentes administrativas principales se encuentran constituidas por los siguientes elementos: <b>la Constitución de la república, la ley, los decretos, los reglamentos, los estatutos, las ordenanzas y los actos administrativos</b> , siguiendo la clasificación dada por el Dr. Jaramillo.
7	A	Por disposición constitucional, usted debe tener en consideración que las leyes en nuestro país se dividen en <b>orgánicas y ordinarias.</b>

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



Autoevaluación 3		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
8	A	Los reglamentos se dividen en: <b>reglamentos de ejecución</b> , los cuales derivan para el cumplimiento de una ley; y, <b>reglamentos autónomos</b> , que son aquellos que nacen a la vida jurídica, sin necesidad de una ley que los invoque.
9	B	En el argot popular los gobiernos autónomos descentralizados municipales son conocidos con el nombre de <b>municipios</b> , los cuales por mandato constitucional están facultados para expedir ordenanzas dentro del ámbito de sus competencias.
10	B	Dentro de las fuentes administrativas racionales se encuentran: <b>la jurisprudencia</b> , la costumbre y la doctrina científica. La jurisprudencia es el criterio de más alto nivel sobre asuntos relativos a lo contencioso administrativo, criterios que sirven de referencias y en otras veces de cumplimiento obligatorio dentro de la vía judicial.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



Autoevaluación 4		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	C	La administración del recurso humano en la Administración Pública, toma varios nombres dentro de la doctrina, <b>función pública</b> , empleo público, talento humano, etc. Función pública es uno de esos nombres.
2	C	Guardando relación con la respuesta anterior, la función pública también es conocida con el nombre de <b>empleo público</b> , dentro de una concepción doctrinal.
3	B	La función pública posee dos formas de ser concebida, siendo la primera de ellas su <b>concepción amplia</b> , la cual se enfoca en las actividades que cumple un órgano estatal para cumplir una finalidad de interés general o inherentes a sus funciones.
4	B	Como se señalaba en la respuesta anterior, La función pública posee dos formas de ser concebida, siendo la segunda de ellas su <b>concepción restringida</b> , la cual se concentra en el cumplimiento de actividades propias de los órganos administrativos.
5	A	La función pública también debe ser comprendida como una <b>función colectiva</b> , es decir una función de servicio a la colectividad, con miras al interés general o bien común, respetando y cumpliendo el principio de legalidad o juridicidad.
6	A	Esta respuesta también guarda relación con la pregunta anterior, donde una de las finalidades de la misma es encontrarse al servicio del <b>interés general</b> .
7	C	Nuestro país reconocía anteriormente el servicio civil y carrera administrativa, pero a partir de la expedición de la Ley Orgánica del Servicio Público, este nombre cambio a <b>servicio público</b> en general.
8	C	El talento humano que labora en la administración pública ecuatoriana está sujeto a las regulaciones establecidas en la <b>Ley Orgánica del Servicio Público</b> , vigente desde el año 2010.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Autoevaluación 4		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
9	B	Dentro de la clasificación de clasificación de los servidores públicos, se encuentran los <b>obreros</b> , personas que realizan trabajos de índole físico o material dentro de la Administración Pública y que están sujetos al régimen laboral ecuatoriano.
10	B	Tanto la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica del Servicio Público son firmes al señalar que los servidores públicos tienen como prohibición el <b>nepotismo y el pluriempleo</b> . Consistiendo el primero en ocupar un alto cargo y colocar, en la misma institución, a sus familiares dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. En cambio, el segundo de ellos, prohíbe que se desempeñen más de dos cargos públicos al mismo tiempo, con excepción de la docencia universitaria.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



Autoevaluación 5		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	A	El <b>dominio público</b> puede ser definido como una serie de potestades ejercidas por el Estado sobre los bienes de uso público para la consecución del bien común.
2	A	Esta respuesta conlleva la definición de <b>bien público</b> siguiendo el criterio dado por Guillermo Cabanellas, quien señala que la propiedad de estos bienes pertenecen al pueblo y, en cuanto a su uso, a la ciudadanía en general.
3	A	Con relación a la pregunta anterior, los bienes públicos también son conocidos con el nombre de <b>bienes del Estado</b> .
4	B	Desde la doctrina los bienes públicos se pueden estudiar desde dos fundamentos: objetivo y subjetivo, a los cuales nos referiremos en las siguientes preguntas.
5	B	Desde su ámbito objetivo, los bienes públicos pertenecen exclusivamente al Estado, como dueños absoluto de ellos.
6	B	En cambio, desde su ámbito subjetivo, los bienes públicos se caracterizan como tal debido a su esencia o propia naturaleza, lo cual hace que sean fácilmente reconocidos.
7	C	Uno de los errores de nuestra Constitución es tratar con distintos nombres a los bienes públicos, refiriéndose a ellos como <b>patrimonio o propiedad</b> , generando confusiones en quienes son los encargados de administrarlos y manejarlos, ante la falta de una ley de patrimonio público.
8	C	Al existir una dispersión normativa en el país en cuanto a los bienes públicos, uno de los criterios para estudiarlos es el civilista, el cual hace una diferenciación entre <b>dominio público</b> (perteneciente al Estado) y <b>privado</b> (de propiedad de los particulares).
9	C	Hoy en día no se puede negar que los bienes públicos, ya que la doctrina establece que sus características jurídicas son: <b>dominio público, inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad</b> .

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Autoevaluación 5		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
10	C	La <b>afectación</b> es la forma en como un bien que se encuentra en el mercado, sale del mismo, para convertirse en un bien de uso público y bajo un régimen jurídico especial.



Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Autoevaluación 6		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	C	Los <b>actos de gestión</b> tienen su desarrollo en la legislación francesa, en donde, el Estado estaba en la obligación de satisfacer una serie de necesidades básicas colectivas, ya sea por su propios medios o acudiendo a la contratación con particulares.
2	C	<b>León Duguit</b> , es uno de los estudios de la teoría de los actos de autoridad y de los actos de gestión surgida en Francia. Entre sus principales postulados él negaba la personalidad jurídica y la soberanía del Estado y lo convertía en un mero prestador de servicios públicos.
3	C	Por el contrario, <b>Hauriou</b> , otro estudioso francés, señalaba que no era necesario llegar a los extremos señalados por Duguit, sino que simplemente los actos de gestión, convertidos ya en servicios públicos, eran parte de su potestad estatal.
4	B	Los avances que tiene la Unión Europea en cuanto a la prestación de servicios públicos y buscando la calidad que estos deben tener, superó el criterio tradicional de servicios públicos, por el de servicio de <b>interés económico general</b> .
5	B	La Constitución de la República del Ecuador, cuando trata sobre los servicios públicos tiene un inclinación para que los mismos sean de óptima calidad, competitivos en el mercado, evitando el monopolio.
6	B	La <b>concesión, la licencia y el permiso</b> pueden catalogarse como formas de delegar los servicios públicos reconocidas por la doctrina y por la legislación de varios países.
7	A	Los <b>gobiernos autónomos descentralizados</b> , especialmente los municipales, por intermedio de ellos o por sus empresas públicas, se convierten en los primeros prestadores de servicios públicos, por ser el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Autoevaluación 6		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
8	A	La <b>concesión</b> es otra de las formas de prestación de servicios públicos. Así lo reconoce la doctrina nacional e internacional cuando se aborda esta figura jurídica. En la práctica, la concesión ha sido un medio para llegar a la privatización, es decir que, el sector privado pueda prestar servicios públicos de mejor calidad, ya que el Estado no lo puede hacer por sus medios.
9	A	Siguiendo lo manifestado por el Dr. Herman Jaramillo, los servicios públicos cuentan con los siguientes elementos constitutivos: <b>necesidad de carácter general; régimen jurídico especial; bienes y patrimonio; y, recurso humano o personal.</b>
10	A	Según nuestra Constitución de la República del Ecuador, la prestación de los servicios públicos puede ser regular o <b>continua</b> , permitiendo ésta última que los servicios públicos sean ininterrumpidos.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



## SEGUNDO BIMESTRE

Autoevaluación 7		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	A	El acto administrativo al ser una de las instituciones jurídicas que se desarrolla dentro de lo que se conoce como “actuaciones administrativas”, forma parte del <b>Derecho Administrativo</b> , por simple lógica.
2	B	En nuestro país el acto administrativo está regulado por el <b>Código Orgánico Administrativo (COA)</b> .
3	C	Esta diferenciación es importante y debe ser considerada por su persona, ya que sólo se consideran actos administrativos aquellas actuaciones realizadas por la Administración Pública que <b>modifiquen o alteren el status jurídico de un ciudadano</b> .
4	A	Entre los elementos que conforman la definición de acto administrativo, se encuentra que es una declaración unilateral porque sólo puede ser expedida por las máximas autoridades de los órganos administrativos, en representación del Estado.
5	B	El autor ecuatoriano <b>Herman Jaramillo</b> es quien propone, con base a su experiencia profesional y académica, esta definición de acto administrativo, la cual es valedera en los actuales momentos.
6	C	Entre los elementos subjetivos del acto administrativo se encuentran: <b>el órgano público</b> , la competencia y la legalidad del titular. Estos elementos son descritos doctrinariamente.
7	A	Entre los elementos objetivos del acto administrativo, tenemos la <b>causa</b> , la cual debe ser lícita, y es la congruencia entre el acto administrativo y el fin normativo propuesto para el ejercicio de la potestad administrativa que se trate.
8	B	La <b>notificación</b> es el acto por medio del cual se le hace conocer el contenido del acto administrativo a la persona interesada. Con la notificación el acto administrativo llega a tener plena validez.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



Autoevaluación 7		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
9	C	Es una presunción de derecho el manifestar que todos los actos administrativos gozan de <b>legitimidad</b> . Así lo señala el Código Orgánico General de Procesos en su artículo 329.
10	A	La respuesta en este caso es <b>decreto</b> , ya que es el único medio por el cual el Presidente de la República puede manifestar su voluntad jurídica.



Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Autoevaluación 8		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	C	El hecho administrativo es considerado por la ley y la doctrina como una actividad <b>material</b> , y esta característica lo diferencia sustancialmente del acto administrativo.
2	B	El hecho administrativo al ser considerado como una actividad material, puede darse bajo la figura de operaciones técnicas, es decir actividades que implican el conocimiento concreto de una rama del saber científico.
3	A	El hecho administrativo al ser considerado como una actividad material, puede darse bajo la figura de <b>actuaciones físicas</b> como el desalojo de personas.
4	C	Es obvio que el acto administrativo debe ser ejecutado en ejercicio de la función <b>administrativa</b> para que pueda ser válido y no se constituya como una vía de hecho.
5	B	Una de las peculiares características del hecho administrativo es que puede producir <b>efectos jurídicos directos o indirectos</b> , ya que puede mediar o no una decisión de acto administrativo previo.
6	A	Por las razones señaladas en la pregunta anterior, en el hecho administrativo puede mediar o no una decisión de <b>acto administrativo previo</b> .
7	C	Los hechos administrativos pueden ser <b>impugnados</b> siguiendo las disposiciones previstas en el Código Orgánico Administrativo para reclamaciones y reparaciones.
8	B	La respuesta en este caso es la <b>inspección</b> , ya que la misma permite configurar un detalle pormenorizado del bien objeto de la misma, con la finalidad de poderlo describir en su conjunto.
9	A	Mediante la entrega-recepción de bienes se deja constancia del acto realizado en donde, la una parte entrega el bien y la otra lo recibe después de realizar su verificación. En este sentido, siempre habrá este hecho administrativo cuando se trate de un caso de <b>permuta</b> entre bienes entre instituciones públicas.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Autoevaluación 8		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
10	C	La respuesta es el <b>inventario</b> , porque mediante este hecho administrativo se puede realizar un alistamiento detallado de bienes del sector público.



Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Autoevaluación 9		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	A	La principal característica de los actos de simple administración es que ayudan a formar la voluntad administrativa, constituyéndose como verdaderos <b>actos consultivos y preparatorios</b> previos a la expedición del acto administrativo.
2	A	Los actos de simple administración también reciben el nombre de <b>actos de mero trámite</b> por parte de la doctrina en la materia.
3	B	Es el autor ecuatoriano <b>Efraín Pérez</b> quien expone esta acertada definición de acto de simple administración, la cual se encuentra vigente en la actualidad.
4	B	La ley y la doctrina han dispuesto que los actos de simple administración son los <b>dictámenes e informes</b> .
5	C	Por simple lógica los actos de simple administración se dan al interior de la <b>administración pública</b> , por eso se los cataloga también como inter orgánicos.
6	C	Esta es la definición de <b>acto normativo</b> dictada por el artículo 128 del Código Orgánico Administrativo, donde se puede evidenciar su principal característica: el producir efectos jurídicos generales.
7	A	Por disposición constitucional le corresponde al <b>Presidente de la República</b> el ejercicio de la potestad reglamentaria.
8	A	Así mismo y con relación a la pregunta anterior, los actos normativos tendrán vigencia desde su publicación en el <b>Registro Oficial</b> , diario legal ecuatoriano establecido para la publicación de normas y demás actos jurídicos de importancia para el país.
9	B	El dictamen es reconocido por la ley y la doctrina como un juicio de <b>valor con el carácter de jurídico</b> , lo cual lo diferencia del informe.
10	B	Tanto el informe como el dictamen se consideran como <b>actos preparatorios</b> , al ser considerados como actos de simple administración.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



Autoevaluación 10		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	A	El contrato administrativo por esencia conlleva la construcción de obras o la prestación de bienes y servicios públicos, satisfaciendo de forma el <b>interés general</b> .
2	B	La diferencia sustancial entre el acto administrativo y el contrato administrativo, es que éste último es <b>bilateral</b> , siendo una de sus partes el Estado.
3	C	En relación con la pregunta anterior, en el contrato administrativo hay una parte que se encuentra en ejercicio de la función administrativa que, en concreto, es el <b>Estado y sus instituciones</b> .
4	A	Por disposición de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en Ecuador todos los contratos relacionados con la contratación pública tienen la característica de <b>administrativos</b> .
5	B	Tradicionalmente los contratos públicos han sido utilizados ininidad de veces en lo que respecta a la <b>ejecución de obras</b> .
6	C	Entre las características esenciales de los contratos administrativos se encuentra la <b>limitación de la libertad contractual</b> , es decir, todo se limita a lo señalado en la ley de la materia.
7	A	En relación con la pregunta anterior, otra de las características del contrato administrativo, es su <b>inmutabilidad</b> , es decir que una vez suscrito no se lo puede modificar.
8	B	Una de las cláusulas exorbitantes que impone el Estado al contratista para garantizar el cumplimiento del contrato es la <b>ejecución de garantías</b> .
9	C	Una de las bondades de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, es que impulsa la participación de <b>micro empresas</b> en los procedimientos de contratación, privilegiando lo la mano de obra nacional frente al resto.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Autoevaluación 10		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
10	A	Por disposición de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la consultoría prevé tres tipos de procedimientos contractuales: contratación directa, lista corta y concurso público.



Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Autoevaluación 11		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	C	La respuesta es la <b>policía administrativa</b> , que vienen a ser las restricciones, limitaciones o imposiciones a la propiedad privada con motivo de precautelar o garantizar el interés general.
2	B	Aunque otras figura ablatorias dan lugar también a la indemnización en nuestro país, tradicionalmente la expropiación y la servidumbre administrativa, ha sido las únicas donde la persona afectada recibe una <b>indemnización</b> .
3	A	El <b>poder de policía</b> puede considerarse como las actividades estatales tendientes a defender y mantener el orden de la cosa pública, mediante una serie de recursos para frenar y evitar las perturbaciones que los individuos puedan ocasionar.
4	C	Aunque nació del desarrollo dado por los gobiernos autónomos descentralizados municipales para mejorar la calidad de vida de las personas en la ciudad, el Derecho Urbanístico se ha consolidado con el tiempo como una de las ramas del <b>Derecho Administrativo</b> .
5	B	La servidumbre administrativa, al derivarse de la servidumbre civil, se la considera como un <b>derecho real</b> , que debe soportar una persona en beneficio de la sociedad.
6	A	La expropiación se encuentra regulada en el artículo 58 y siguientes de la <b>Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública</b> .
7	C	La respuesta a la definición planteada es la <b>expropiación</b> , detallando sus principales elementos constitutivos.
8	B	La utilidad pública tradicionalmente ha sido vinculada la <b>obra pública</b> , ya que estas figuras nacieron del derecho francés cuando tuvo auge la teoría de los actos de autoridad y los actos de gestión.
9	A	La expropiación posee dos sujetos, el sujeto activo que es el <b>Estado</b> y, el sujeto pasivo, que es la propietario expropiado.
10	C	La indemnización otorgada por la expropiación siempre deberá comprender el <b>daño emergente y el lucro cesante</b> .

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



Autoevaluación 12		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	A	Nuestra Constitución reconoce el derecho de petición que tienen las persona y la respuesta de las autoridades competentes siempre será <b>motivada</b> , es decir, señalando los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan tal decisión.
2	A	En la doctrina a la vía administrativa también se la conoce con el nombre de <b>procedimiento administrativo</b> .
3	A	El <b>Derecho Procesal Administrativo</b> , tiene como ramas de estudio al procedimiento administrativo y el proceso administrativo.
4	A	En nuestro país, el procedimiento administrativo está regulado por las disposiciones del Código de Orgánico Administrativo.
5	B	Según el Código de Orgánico Administrativo, a más del procedimiento administrativo general o común, establece los procedimiento especiales de <b>ejecución coactiva y sancionador</b> .
6	B	Los dos únicos recursos que reconoce el Código de Orgánico Administrativo en el procedimiento administrativo son: <b>la apelación y el extraordinario de revisión</b> .
7	C	El procedimiento contencioso administrativo, a más de ser un medio de control jurisdiccional de la Administración Pública, se convierte en una <b>garantía para el administrado</b> , ya que puede recurrir a la vía judicial para que un tercero imparcial resuelva el conflicto.
8	C	El proceso administrativo o procedimiento contencioso administrativo tiene su sustento legal en varios principios, siendo uno de ellos las <b>seguridad jurídica</b> con lo cual se evita posibles arbitrariedades por parte de la autoridad pública.
9	C	El artículo 326 del Código Orgánico General de Procesos, señala que, entre las acciones que se pueden interponer en el procedimiento contencioso administrativo es halla la de <b>lesividad</b> .

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



Autoevaluación 12		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
10	C	Según lo dispuesto en el artículo 327 del Código Orgánico General de Procesos, sólo la acción de pago por consignación se tramitará por el procedimiento <b>sumario</b> , el resto de las acciones se llevarán por el procedimiento ordinario.



Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



## 8. Referencias bibliográficas

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

Alvarado, H. (2005). *Derecho del Consumidor. Texto-Guía*. Loja, Ecuador: Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja.

Álvarez, L. (2008). *Guía didáctica de Administración y Control*. Loja, Ecuador: Editorial Universidad Técnica Particular de Loja.

Asamblea Nacional. (2009). *Ley Orgánica de la Función Legislativa*. Quito, Ecuador.

Asamblea Nacional. (2016). *Código Civil*. Quito, Ecuador.

Asamblea Nacional. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Quito, Ecuador.

Asamblea Nacional. (2009). *Código Orgánico de la Función Judicial*. Quito, Ecuador.

Asamblea Nacional. (2015). *Código Orgánico General de Procesos*. Quito, Ecuador.

Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito, Ecuador.

Asamblea Nacional. (2009). *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Quito, Ecuador.

Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Montecristi, Ecuador.

Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi, Ecuador.

Baltar, A. (2015). La función pública. Naturaleza de la relación entre el funcionario y la Administración. Régimen legal vigente en la función pública civil. Órganos rectores superiores. Personal al servicio de la Administración: sus clases. Personal con legislación específica propia. Referencia a la función pública europea. En J. Bueno Sánchez (Ed.), *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo (Parte General y Parte Especial)* (pp. 163-179). Pamplona, España: Editorial Aranzadi SA.

Báez, R. (2011). *Manual de Derecho Administrativo*. México D.F., México: Editorial Trillas.

Benalcázar, J. (2014). Principios Constitucionales que gobiernan a la Administración Pública. En A. Brewer-Carías (Ed.), *La protección de los derechos frente al poder de la administración* (pp. 235-251). Bogotá, Colombia: Editorial Temis S. A.

Borja, R. (17 de marzo de 2016). *Función ejecutiva*. Obtenido de Enciclopedia de la Política. Recuperado de <http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=&por=f&idind=696&termino=>

Borja, R. (18 de marzo de 2016). *Función judicial*. Obtenido de Enciclopedia de la Política. Recuperado de <http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=&por=f&idind=698&termino=>

Borja, R. (18 de marzo de 2016). *Función legislativa*. Obtenido de Enciclopedia de la Política. Recuperado de <http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=&por=f&idind=699&termino=>

Bustos, S. (2015). Derecho Urbanístico (I): Urbanismo y Derecho. Distribución de competencias en la materia. Planes de ordenación. Régimen Urbanístico del suelo. Clasificación del suelo. En J. Bueno Sánchez (Ed.), *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo (Parte General y Parte Especial)* (págs. 1083-1093). Pamplona, España: Editorial Aranzadi SA.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

- Caballero, G., y Anzola, M. (1995). *Teoría Constitucional*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis.
- Cabanellas, G. (2008). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual* (30a ed., Vol. 3). Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta S.R.L.
- Cabanellas, G. (2008). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual* (Vol. 1). Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta S.R.L.
- Carrión, P. (2008). *Introducción al Derecho: Texto Guía*. Loja, Ecuador: Universidad Técnica Particular de Loja.
- Cassagne, J. (2014). *El acto administrativo. Teoría y régimen jurídico*. México D.F., México: Editorial Porrúa.
- Castillo Blanco, F. (2014). Lección 1: La caracterización constitucional de las administraciones públicas y del derecho de la Administración Pública. En E. Arana García (Ed.), *Conceptos para el estudio del Derecho Administrativo I en el Grado* (Vol. 1, págs. 17-40). Madrid, España: Editorial Tecnos.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (26-27 de junio de 2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Obtenido de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>
- Congreso Nacional del Ecuador. (1993). *Ley de modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada*. Quito, Ecuador.
- Congreso Nacional del Ecuador. (2002). *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Quito, Ecuador.
- Consejo Supremo de Gobierno. (1978). *Ley de Hidrocarburos*. Quito, Ecuador.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Contraloría General del Estado. (2016). *Reglamento General para la Administración, Utilización, Manejo y Control de Bienes y Existencias del Sector Público*. Quito, Ecuador.

Corporación de Estudios y Publicaciones. (2009). *Diccionario Derecho Constitucional*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Coscolluela, L. (2015). *Manual de Derecho Administrativo*. Pamplona, España: Editorial Aranzadi SA.

Dávila, P. (2015). *Teoría General de la Contratación Pública Ecuatoriana*. Quito, Ecuador: Editorial LC.

Dromi, R. (2009). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires-Madrid-México, Argentina: Editorial Ciudad Argentina-Hispania Libros.

Echeverría, J. (2009). El Estado en la Nueva Constitución. En S. Andrade (Ed.), *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones* (págs. 11-20). Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.

Eguiguren, G. (2009). Visión de la Administración Pública en la Nueva Constitución. En S. Andrade (Ed.), *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones* (págs. 119-134). Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.

Escobar, G. (2009). *El patrimonio Público. Texto-Guía*. Loja, Ecuador: Editorial de la Universidad Técnica particular de Loja.

Escríche, J. (1985). *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia* (Vol. 2). Quito, Ecuador: Fondo de Cultura Ecuatoriana.

Flores, F., y Moreno, J. (2004). *La participación política en Ecuador*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

García de Enterría, E., & Fernández, T.-R. (2008). *Curso de Derecho Administrativo* (Vol. 1). Bogotá-Lima, Colombia: Editorial Temis S.A.-Palestra Editores S.A.C.

García de Enterría, E., y Fernández, T. (2008). *Curso de Derecho Administrativo* (Vol. 2). Bogotá-Lima, Colombia: Editorial Temis S.A.-Palestra Editores S.A.C.

García-Gallardo Frings, P. (2015). La Administración Pública. Actividad Administrativa y Actividad Política. El Derecho Administrativo. El Régimen Administrativo: Sistemas; Rasgos fundamentales del sistema Español. La consideración no jurídica de la Administración: La ciencia de la Administración. En J. M. Bueno Sánchez (Ed.), *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo (Parte General y Parte Especial)* (págs. 67-80). Pamplona, España: Editorial Aranzadi SA.

Granja, N. (1999). *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Loja, Ecuador: Talleres Gráficos de la U.T.P.L.

Hutchinson, T. (2009). *Derecho Procesal Administrativo* (Vols. I, II). Santa Fe, Argentina: Rubinzal - Culzoni Editores.

Ivanega, M. (2013). *Instituciones de Derecho Administrativo* (2da ed.). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Jaramillo, H. (2013). *Manual de Derecho Administrativo*. Loja, Ecuador: EDILOJA Cía. Ltda.

Jhayya, A. (2008). *Diccionario Derecho Administrativo*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Koontz, H., & Weihrich, H. (2007). *Administración: Una perspectiva global*. Madrid, España: Editorial MCGRAWHILL.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

López, O. (2011). *Apuntamiento de Derecho Urbanístico*. Aguascalientes, México: Talleres gráficos del Estado de Aguascalientes.

Martín, F. (17 de marzo de 2016). *DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO (1789)*. Obtenido de FMM EDUCACIÓN. Recuperado de <http://www.fmmeduccion.com.ar/Historia/Documentoshist/1789derechos.htm>

Morales, M. (2010). *Derecho Procesal Administrativo*. Loja, Ecuador: Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja.

Nava, A. (2009). *Estudios Administrativos*. México D.F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Osorio, F., y Villarreal, L. (2006). Administración Pública. En J. Fernández Ruiz (Ed.), *Diccionario de Derecho Administrativo* (págs. 11-13). México D.F., México: Editorial Porrúa S. A.

Oyarte, R. (2014). *Derecho Constitucional Ecuatoriano y Comparado*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Pablos, Ch. (2015). El dominio público: concepto y naturaleza. Clasificaciones: en especial el demanio natural. Los elementos del dominio público: sujetos, objeto y destino. Afectación, desafectación, mutaciones demaniales. En J. Bueno Sánchez (Ed.), *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo (Parte General y Parte Especial)* (págs. 599-612). Pamplona, España: Editorial Aranzadi SA.

Parada, R. (2013). *Derecho Administrativo III: Bienes públicos, Derecho Urbanístico*. Madrid, España: Open Ediciones Universitarias.

Penagos, G. (2004). *Derecho Administrativo Nuevas Tendencias* (Vol. 1 Parte General). Bogotá, Colombia: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas

Pérez, E. (2011). *Manual de Derecho Administrativo*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Pérez, E. (2014). *Derecho Administrativo* (Vol. 1). Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Presidencia de la República. (2002). *Reglamento para el Control de la Discrecionalidad de los Actos de la Administración Pública*. Quito, Ecuador.

Quesada, J. (2014). Lección 4: Los recursos humanos: El empleo público. En E. Arana García (Ed.), *Conceptos para el estudio del Derecho Administrativo I en el Grado* (Vol. 1, págs. 101-122). Madrid, España: Editorial Tecnos.

Rivas, L., y López, N. (2009). *Interrogantes y Respuestas sobre la nueva Ley de Contratación Pública*. Quito, Ecuador: NINA Comunicaciones.

Rivero, R., y Granda, V. (2017). *Derecho Administrativo* (Edición ecuatoriana). Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Rodríguez – Arana, J., y Hernández, J. (2016). *El Derecho Administrativo Global y el arbitraje internacional de inversiones: una perspectiva iberoamericana en el marco del cincuenta aniversario del CIADI*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

Rodríguez, L. (2015). *Derecho Administrativo: General y Colombiano*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis S. A.

Sánchez-Andrade de Fernández, M. (2015). Las potestades administrativas. El principio de legalidad y sus manifestaciones. La actividad administrativa discrecional y sus límites. Control de la discrecionalidad: en especial, la desviación de poder. Los conceptos jurídicos indeterminados. En J. Bueno Sánchez (Ed.), *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo (Parte General y Parte Especial)* (págs. 163-179). Pamplona, España: Editorial Aranzadi SA.

Índice

Preliminares

Primer bimestre

Segundo bimestre

Solucionario

Referencias bibliográficas



Santamaría, J. (2009). *Principios de Derecho Administrativo*. Madrid, España: S.A. IUSTEL. PORTAL DERECHO.

Secaira, P. (2008). *Derecho Administrativo: Texto-Guía*. Loja, Ecuador: Universidad Técnica Particular de Loja.

Trujillo, J. (1994). *Teoría del Estado en el Ecuador*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.

Younes, D. (2014). *Curso de Derecho Administrativo*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis S.A.

Zavala, J. (2005). *Derecho Administrativo* (Vol. 1). Guayaquil, Ecuador: Editorial Edino.

DD/tc/26-mar-2018

Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas



Índice

Preliminares

Primer  
bimestre

Segundo  
bimestre

Solucionario

Referencias  
bibliográficas

ISBN: 978-9942-25-016-2



9 789942 250162



DERE\_3043