



DOI: <https://doi.org/10.61384/r.c.a..v4i1.101>

La Invalidez del Acto Administrativo en el Ecuador

Edison Paúl Barba Tamayo¹

Alex Fabricio Lluquin Valdiviezo²

Lenin Alejandro Castillo Yungan³

Luis Anthony Guanolema Cabay⁴

RESUMEN

En el ordenamiento jurídico-administrativo ecuatoriano se establece al acto administrativo como una herramienta a través de la cual la administración pública toma decisiones y ejecuta acciones, determinando las situaciones jurídicas de los administrados, sin embargo, en ciertos casos dicho acto puede ser susceptible de invalidez a través de la anulabilidad o la nulidad de pleno derecho en función del vicio en el que incurran; es así que, las investigaciones existentes demuestran que la invalidez del acto administrativo subraya la importancia de la legalidad y regularidad en la actuación de la administración pública. El propósito de este artículo es analizar y comprender los elementos que dan la validez al acto administrativo, pero también en contraposición conocer aquellas situaciones que podrían anularlo y en consecuencia ubicarlo con carencia de efecto jurídico. Para lograr los objetivos metodológicamente la investigación tiene un enfoque cualitativo utilizando un método descriptivo-explicativo, lo que ha permitido reconocer los defectos o vicios que puede tener un acto administrativo, donde la convalidación se convierte en un mecanismo eficaz para superar defectos formales o sustantivos en los actos administrativos.

Palabras Clave: Derecho Administrativo, acto administrativo, nulidad, anulabilidad, validez.

¹ Afiliación: Universidad Nacional de Chimborazo, -País Ecuador ebarba@unach.edu.ec, <https://orcid.org/0000-0003-3492-9072>

² Afiliación: Universidad Nacional de Chimborazo, - País Ecuador alex.lluquin@unach.edu.ec, <https://orcid.org/0000-0002-5892-4850>

³-Afiliación: Universidad Nacional de Chimborazo, -País Ecuador lenin.castillo@unach.edu.ec, <https://orcid.org/0009-0004-9236-7973>

⁴ Afiliación: Universidad Nacional de Chimborazo, -País Ecuador anthony.guanolema@unach.edu.ec, <https://orcid.org/0009-0001-6276-4183>

The Nullity of the Administrative Act in Ecuador

ABSTRACT

In the Ecuadorian legal-administrative system, the administrative act is established as a tool through which the public administration makes decisions and executes actions, determining the legal situations of the administered, however, in certain cases such act may be susceptible to invalidity through the annulment or nullity of full right depending on the vice in which they incur; thus, existing research shows that the invalidity of the administrative act underlines the importance of legality and regularity in the actions of the public administration. The purpose of this article is to analyze and understand the elements that give validity to the administrative act, but also in contrast to know those situations that could annul it and consequently place it with lack of legal effect. To achieve the objectives methodologically the research has a qualitative approach using a descriptive-explanatory method, which has allowed to recognize the defects or flaws that may have an administrative act, where the validation becomes an effective mechanism to overcome formal or substantive defects in administrative acts.

Keywords: Administrative law, administrative act, nullity, invalidity, voidability, validity

INTRODUCCIÓN

La invalidez del acto administrativo se posiciona como un tema de suma importancia en el ámbito gubernamental, donde la administración pública desempeña un rol crucial. Este concepto refiere a la carencia en el cumplimiento de requisitos o condiciones esenciales que impactan la validez y legalidad de dichos actos. En el marco ecuatoriano, abordar la invalidez del acto administrativo implica adentrarse en sus caracteres, tales como legitimidad, ejecutoriedad, estabilidad e impugnabilidad, así como posibles defectos en sus aspectos subjetivos, objetivos y formales. Un análisis integral de estos elementos proporciona una visión más clara de las condiciones que aseguran la legalidad y eficacia de los actos administrativos en Ecuador. Este trabajo investigativo ofrece una visión completa de la invalidez del acto administrativo en el contexto ecuatoriano, resaltando sus componentes esenciales y brindando una comprensión más profunda de las condiciones que respaldan la legalidad y eficacia de estos actos.

La validez del acto administrativo, según Benalcázar (2017) se asocia con su licitud, lógica y congruencia con la realidad, asegurando la manifestación adecuada de los efectos legales deseados. Este estudio se enfocará en los requisitos de validez establecidos por el Código Orgánico Administrativo (COA) de Ecuador -norma legal que rige las actuaciones administrativas en el sector público-, tales como competencia, objeto, voluntad, procedimiento y motivación, elementos cruciales para garantizar la validez y conformidad con los principios legales.

La teoría de la invalidez del acto administrativo, según Perrino (1996), ha evolucionado a partir de decisiones judiciales, adaptándose principalmente desde el derecho privado. La invalidez aborda problemas, desviaciones y vicios en los actos administrativos, analizando remedios y mecanismos para su anulación. Este estudio se inserta en el marco de esta teoría, explorando elementos cruciales para la validez y eficacia del acto administrativo, con especial atención al procedimiento administrativo.

El texto aborda el concepto de nulidad en los actos administrativos, señalando su definición como la incapacidad del acto para producir los efectos jurídicos deseados. La investigación se centra en el ámbito del acto administrativo, resaltando la importancia de considerar este tema dentro de la teoría de invalidez, que aborda elementos cruciales para la validez y eficacia de dichos actos.

El análisis de los vicios de validez, afectando elementos esenciales como competencia, voluntad, objeto, procedimiento o motivación, revela dos categorías de invalidez: la nulidad absoluta o de pleno derecho y la nulidad relativa o anulabilidad. Ambas categorías difieren en su capacidad para corregir el acto administrativo y en su viabilidad de mantenimiento. La investigación busca comprender a fondo los aspectos que rodean la nulidad de los actos administrativos, considerando su impacto en la legalidad, la protección de derechos ciudadanos y la garantía de la legalidad en las decisiones administrativas.

La convalidación del acto administrativo debe ser asumida como una herramienta para revisar y rectificar actos que podrían haber sido cuestionados o tener irregularidades. Se destaca que la convalidación puede ser total y no parcial de la misma forma puede ser declarada de manera expresa, a solicitud del administrado durante el procedimiento de aclaración o al interponer un recurso administrativo como el de apelación. También se aborda la convalidación automática de vicios subsanables, destacando que, si no se solicita, la ley lo hace automáticamente por preclusión del derecho de impugnación.

METODOLOGÍA

El presente artículo cuenta con un carácter descriptivo y explicativo al analizar lo estipulado sobre todo en la doctrina y en la legislación ecuatoriana, el enfoque resulta netamente cualitativo no experimental. Se constituye como parte sine qua non de esta investigación el realizar una revisión exhaustiva de la información existente acerca de la invalidez del acto administrativo y sus implicaciones legales en razón del administrado.

En cuanto a la realización de la investigación se menciona dos aspectos fundamentales realizados por los autores considerando el carácter objetivo y académico:

- Revisión doctrinal referente a la teoría de la invalidez del acto administrativo como fundamento esencial para que la administración pública pueda manifestarse acudiendo a las diferentes posturas de autores, instaladas en libros, revistas e incluso videos explicativos referentes al tema.

- Análisis del ordenamiento jurídico ecuatoriano asociando cada una de ellas con la comprensión del tópico y enriqueciendo la investigación con referencias de artículos de alto impacto.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

1. El acto administrativo

La potestad resolutoria de la administración pública es un factor preponderante en las actuaciones administrativas, así debe entenderse al acto administrativo. En un sentido restringido y mucho más específico el acto administrativo se configura como la declaración unilateral de voluntad de un órgano de poder público en ejercicio de la función administrativa, con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos (Fernández, 2016). Así, se entiende al acto administrativo como aquel que se lleva a cabo en el desempeño de la función administrativa y que genera consecuencias legales.

El artículo 98 del Código Orgánico Administrativo (COA), define al acto administrativo de la siguiente manera:

Es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

Según establece el Diccionario panhispánico del español jurídico (2023) el acto administrativo es una decisión atribuible a una administración pública ya sea resolutoria o de trámite, declarativa, ejecutiva, consultiva, certificante, presunta, o de cualquier otra clase, cuando ha sido adoptada en ejercicio de una potestad administrativa.

Sobre este punto Torres (2021) sostiene que los actos administrativos son el resultado de la actuación de la administración pública al ejercer sus responsabilidades, utilizando las atribuciones y facultades de sus autoridades. Es imperativo que estos actos se emitan en todo momento con pleno respeto al marco legal y a los derechos individuales.

La finalidad de los actos administrativos se establece que debe de producir efectos jurídicos para el administrado de esta manera es menester que cumpla con ciertos requerimientos para que sea considerado valido y por consiguiente aplicable.

1.1 Caracteres del Acto Administrativo

Los caracteres del acto administrativo son aspectos que distinguen a dichos actos en el ámbito de la administración pública. Los caracteres principales desde un primer acercamiento encontramos a dos caracteres como son la presunción de legitimidad y la ejecutoriedad. De acuerdo con lo establecido por Gordillo (2003), además de la legitimidad y ejecutoriedad es menester añadir dos caracteres los cuales son la estabilidad e impugnabilidad. De acuerdo con esta apreciación teórica será necesario tener en cuenta los caracteres ya mencionados y detallarlos por separado.

1.1.1 Legitimidad

Se produce cuando se lleva a cabo el procedimiento administrativo de manera completa, de tal manera que un acto administrativo solo se emita después de cumplir con una serie de trámites formales, incluyendo audiencia a pesar de no ser obligatorio en el Ecuador y prueba del interesado, con la asesoría de un dictamen jurídico previo y fundamentos razonados tanto de hecho como de derecho, en ese momento podría reconsiderarse con cierta apreciación de razonabilidad la discusión sobre si al acto se le puede atribuir en esa situación una presunción amplia de legitimidad (Gordillo, 2003).

Según considera Nájera (2004) la presunción de legalidad es relativa, es decir, puede modificarse; por lo tanto, un acto se considera legítimo hasta que se demuestre su invalidez.

1.1.2 Ejecutoriedad, exigibilidad u obligatoriedad

El carácter de ejecutoriedad del acto administrativo puede ser interpretado de dos formas: en primer lugar, como algo obligatorio o exigible que debe ser cumplido; y, en segundo lugar, como algo que confiere una fuerza especial, permitiendo a la administración ejecutar coactivamente el acto incluso contra la oposición de los interesados, sin necesidad de la intervención del órgano jurisdiccional.

1.1.3 Estabilidad

Vázquez (2020) considera que la estabilidad es la limitación o una prohibición implícita de que el mismo órgano administrativo autor del acto pueda modificar o revocar en misma sede administrativa. Con esto se puede entender que el acto específico que ha generado derechos subjetivos a favor de un individuo no puede ser revocado debido a razones de ilegitimidad en el ámbito administrativo.

De acuerdo con Nájera (2004) la estabilidad está principalmente relacionada con la naturaleza de los derechos adquiridos y la presunción de legalidad que los rodea. Según esta presunción, se considera que todo acto administrativo es legítimo en principio, ya que emana de las facultades de orden público que posee la administración y busca el interés social y colectivo.

1.1.4 Impugnabilidad

De acuerdo con Fernández (2023) la impugnabilidad se refiere a la capacidad que tiene la parte interesada para expresar su desacuerdo y defenderse frente a un acto, ya sea a través de un procedimiento administrativo o judicial. La impugnabilidad no se opone a la estabilidad del acto, ya que esta última requiere que el acto cumpla con las condiciones esenciales de validez. La impugnabilidad, en caso necesario, permite demostrar que dichas condiciones no se cumplen, lo que resulta en la falta de estabilidad. Los actos impugnables son aquellos cuyos efectos no están destinados a ser definitivos.

1.2 Elementos del acto administrativo

El análisis de los elementos del acto administrativo implica detallar las condiciones que determinan su legitimidad y los posibles defectos que podrían afectarlo. Por razones pedagógicas, resulta útil resaltar en el análisis de estos elementos tanto los posibles defectos. Estos pueden ser categorizados en tres dimensiones, específicamente: subjetivos, objetivos y formales.

Tabla 1 *Elementos del acto administrativo*

Elementos	Descripción
Subjetivos	
El sujeto	Se configura como la Administración Pública, a través de uno de sus órganos. Este sujeto debe tener la competencia necesaria para adoptar y ejecutar la decisión correspondiente.
Competencia	Es el elemento conjunto de atribuciones y facultades legítimas que un órgano puede y debe ejercer. Nace de la Constitución y la ley y debe ser ejercida directa y exclusivamente.
Objetivos	
Objeto	Es el contenido del acto administrativo. Debe ser cierto, lícito y real, identificable y conforme a la ley. Comprende las materias que forman parte del acto y deben ser lícitas, ciertas, posibles y determinadas. No debe ser prohibido por el orden normativo.
Causa	Se configura como el motivo particular que impulsa a la administración a emitir el acto administrativo.
Finalidad	Se configura como el propósito general del acto, siempre de interés público, dirigido a satisfacer necesidades individuales o generales.
Formales	
Forma	Es el elemento conforme a la legalidad externa o formal del acto administrativo. El procedimiento constitutivo del acto incluye trámites, requisitos y modalidades para su elaboración.
Motivación	Se configura como las circunstancias de hecho y de derecho que justifican la existencia del acto administrativo. Incluye la exposición de hechos y fines deseados, enunciando las normas jurídicas que permiten actuar de esa forma. La motivación contribuye a la racionalidad de la decisión, asegurando que esté respaldada por argumentos lógicos y coherentes.
Eficacia	Se configura como los requisitos esenciales para surtir efectos, como la publicación o notificación a los interesados, según el caso. La publicación aplica a reglamentos circulares y resoluciones administrativas de carácter general, mientras que la notificación se aplica a actos administrativos.

Nota. Adaptado de “Teoría de la invalidez de los actos administrativos”. Nájera, A. (2004).

2. Validez del acto Administrativo

Según lo establece Benalcázar (2017) la validez, representa la cualidad de los actos administrativos que se distinguen por ser lícitos, lógicos y congruentes con la realidad de las situaciones y circunstancias en las que se manifestarán los efectos legales que se pretenden conseguir. Es así como la validez de los actos administrativos está condicionada al cumplimiento de diversos requisitos.

De esta manera para que un acto administrativo posea validez debe de seguir ciertos requisitos los cuales van a asegurar que no exista o comprenda su nulidad. El Código Orgánico Administrativo (COA) determina, los requisitos de validez del acto administrativo los mismos que se representan en la siguiente tabla:

Tabla 2 Requisitos *de validez del acto administrativo*

Requisitos de Validez	Descripción
Competencia	La competencia administrativa se entiende como la capacidad legal de un órgano administrativo para actuar, determinada por criterios como materia, territorio, tiempo y grado. Es esencial para la validez del acto administrativo, ya que debe ser emitido por la autoridad competente para expresar la voluntad administrativa.
Objeto	Según Sánchez et al. (2019), el objeto del acto administrativo debe incluir una obligación específica de entregar, realizar o abstenerse. Su contenido debe cumplir con cualidades como certeza, legalidad y viabilidad física, siendo ético y sin causar perjuicio a terceros.
Voluntad	La voluntad de la administración pública se refleja en los actos que genera, manifestando su determinación. Según Sánchez et al. (2019), la voluntad en un acto administrativo involucra dos elementos esenciales: el subjetivo, relacionado con el estado mental del funcionario que toma la decisión, y el objetivo, referente a los hechos y fundamentos jurídicos en el proceso.
Procedimiento	Para lograr la plena eficacia, el acto administrativo debe seguir las normas procedimentales, respetando las formalidades establecidas en la ley. Debe ajustarse a regulaciones específicas y no puede originarse solo por la voluntad del titular del órgano o entidad encargada de su emisión.
Motivación	La motivación implica elaborar y fundamentar las razones que llevan a la administración a formar una convicción para emitir un acto. Es esencial proporcionar justificaciones basadas en un razonamiento lógico, con sentido y contenido adecuados. Los administrados tienen derecho a recibir explicaciones sobre las razones que fundamentan la decisión.

Nota: Requisitos de Validez del Acto Administrativo. Elaboración propia (2024)

3. Teoría de invalidez del acto administrativo

De acuerdo con Perrino (1996) la teoría de la invalidez de los actos de la Administración no ha sido creada de manera preconcebida, sino que ha surgido como producto de las decisiones

judiciales. Por este motivo, el régimen de las anulaciones de los actos administrativos ha evolucionado principalmente siguiendo las pautas del derecho privado, que constituía el modelo inicial utilizado por los tribunales contenciosos administrativos para resolver disputas que eran sometidas a su consideración. Esto se debe a que, debido a la serie de prerrogativas que ostenta la administración, los principios propios del ámbito privado experimentan distorsiones y matices significativos al aplicarse a los actos administrativos.

Al referir a la teoría de la invalidez, Parada (como se citó en Morcillo, 2000) aborda los problemas, imperfecciones y desviaciones que pueden afectar al acto administrativo; incluye también el análisis de los remedios para corregir los defectos y vicios presentes en los actos administrativos, así como los mecanismos para declarar su anulación cuando sea necesario. Únicamente con la declaración formal de nulidad por parte de la Administración o los Tribunales, el acto inválido deja de surtir efectos, perdiendo la presunción de validez.

3.1 Nulidad

La nulidad según lo establece el Diccionario panhispánico del español jurídico (2023) consiste en la incapacidad del acto para generar los efectos jurídicos deseados tal como se expresó. La nulidad implica el nivel más elevado de ineficacia legal, ya que la ineficacia emana directamente del propio acto. Un acto se considera nulo no solo cuando carece de un elemento esencial presente en los actos humanos o cuando ha sido expresamente castigado con la nulidad debido a la ausencia de requisitos formales establecidos para su validez, sino también cuando le falta algún elemento esencial del tipo específico de acto al que pertenece.

Para Cabanellas (1993) la nulidad es la usencia de valor. Esto es, la falta de efectividad. Carácter ilegal absoluto de un acto. La nulidad puede derivar de la carencia de las condiciones necesarias y relativas, ya sea relacionadas con las cualidades personales de las partes involucradas o con la esencia misma del acto, lo que incluye especialmente la presencia de la voluntad y el cumplimiento de las formalidades requeridas para el acto.

La exegesis de la investigación se encuentra en el acto administrativo, como una forma en que la administración pública puede manifestarse en favor siempre del interés general como finalidad intrínseca de la misma, bajo esta premisa la facultad que se tiene para poder emitir actos

administrativos viene de la mano de varios aspectos que son necesariamente abordados dentro de la teoría de la invalidez y que suponen los elementos *sine qua non* para que pueda ser válido y eficaz un acto administrativo entre otras cosas como el procedimiento administrativo.

Siguiendo esta línea argumentativa, Cano (2018) considera que la nulidad de los actos administrativos se describe como la situación en la que el acto va en contra de las normas legales, careciendo de respaldo y protección legal, lo que resulta en la disponibilidad de tutela o interés para los afectados a través del proceso de invalidación o anulación.

3.2 Presunción de legitimidad y ejecutoriedad del acto administrativo

Por regla general partamos de la idea de estabilidad relativa, esto es que, el acto emitido por la administración pública debe ser cumplido por la presunción de validez y ejecutoriedad con las que se originan. Esto según el derecho positivo en el artículo 229 del Código Orgánico Administrativo (2017) que dispone: “los actos administrativos regulares se presumen legítimos y deben ser ejecutados luego de su notificación”.

Es la presunción de validez del acto administrativo mientras su posible nulidad no haya sido declarada por autoridad competente. La presunción de legitimidad importa, en sustancia, una presunción de regularidad del acto, también llamada presunción de legalidad, de validez, de juridicidad o pretensión de legitimidad, además lo que debemos tomar en consideración es que dicha presunción se aplica como generalidad intrínseca de los actos administrativos, es decir que nace con ellos. Empero, al ser solo una presunción se puede denegar en su totalidad o parcialmente o como lo dice la doctrina toda invocación de nulidad contra ellos debe ser necesariamente alegada y probada en juicio.

Por otro lado, para entender la ejecutoriedad del acto administrativo debemos tener la idea clara de que la administración pública diga o no diga en la legislación de cada país siempre se dirige a un fin, el cual es el interés general. Es por ello que cuando se emita un acto por parte de la administración pública se debe ejecutar hasta que se declare su nulidad.

De esta manera aun cuando se interponga un recurso administrativo o judicial no se va a suspender la ejecución del acto impugnado a menos claro de las excepciones que nos da la misma

ley. En ese sentido la regla es clara. “se debe cumplir el acto administrativo hasta tenga una declaración de nulidad”, ya que la sanción más grave que se impone un acto administrativo radica en declarar su nulidad.

4. Nulidad y Anulabilidad del Acto Administrativo

4.1 Vicios de validez

Los vicios de validez como tal afectan a los elementos de existencia de los actos administrativos, así como, que el acto no tenga competencia, voluntad, objeto, procedimiento o motivación. Estos tienen que ser cumplidos caso contrario dan lugar a la nulidad del acto administrativo. La doctrina hace referencia a dos categorías de invalidez de los actos administrativos: (i) nulidad absoluta o de pleno derecho; y, (ii) nulidad relativa o anulabilidad. Ambas categorías se diferencian en la capacidad que tiene para corregir el acto administrativo y, por lo tanto, en la viabilidad de mantenerlo.

Adicional a ello los vicios son errores u omisiones que surgen en el mundo del derecho y que, según el ordenamiento jurídico aplicable, afectan la integridad del acto, tanto su validez como su eficacia, impidiendo así su existencia o ejecución.

Para poder identificar un vicio se deberá dirigir nuestro enfoque a la eficacia y a la validez del acto administrativo, la primera se da cuando el acto administrativo es notificado al administrado y la segunda que es materia de nuestro estudio existe algún error convalidable o inconvalidable dentro del acto administrativo.

4.2 Nulidad Absoluta

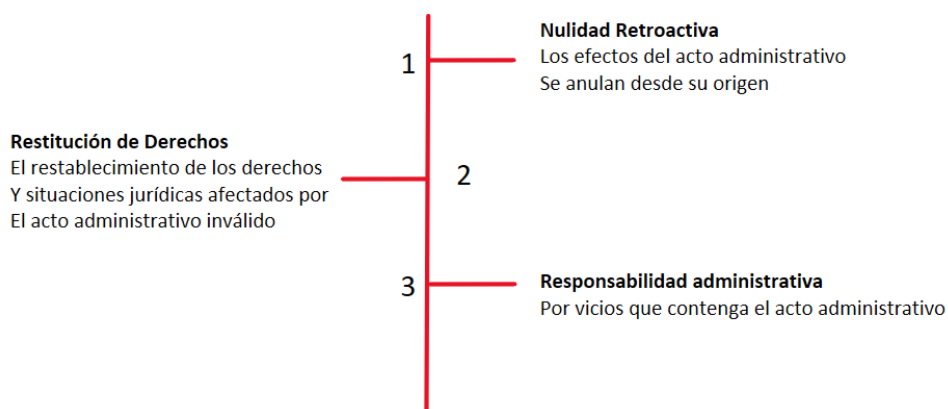
El Código Orgánico Administrativo (COA) en el art. 104 dispone que la nulidad tiene que ser declarada caso contrario no tendrá efectos de nulidad. Además, en los artículos subsiguientes nos das las razones para que se declare nulo un acto administrativo. Pero en esencia ¿a qué se refiere con nulidad absoluta?

Es la Invalidez derivada de una causa de nulidad esencial e insubsanable. Se opone a la nulidad relativa o anulabilidad (RAE, s. f.). Es decir, la nulidad de un acto administrativo significa que el

acto administrativo es nulo desde el momento de su realización por deficiencias o acciones ilegales que violan la ley o las disposiciones de la constitución. Según el romanticismo legal es una medida encaminada a garantizar la legalidad y proteger los derechos de los ciudadanos frente a decisiones administrativas que no cumplan con los requisitos establecidos por la ley.

Así mismo, Escriche (citado por Rincón, 2016) describe a la nulidad del acto administrativo como un hecho que, debido a un defecto, no puede considerarse como tal y se ve impedido de generar sus efectos. Desde esta perspectiva, el acto nulo se caracteriza como inexistente, denominado así porque no cumple con los requisitos esenciales tanto en términos de forma como de contenido.

Figura 1 *Esquema que representa los efectos de la declaratoria de nulidad*



Nota: esta figura representa como influye la declaratoria de nulidad en el acto administrativo y más que todo como influye en el administrado. Elaboración propia (2024).

La nulidad absoluta puede ser declarada de oficio por la autoridad judicial o administrativa sin necesidad de que exista un recurso por parte de los interesados es irremediable y puede ser alegada por cualquier persona interesada o por la administración incluso aunque haya transcurrido mucho tiempo desde la emisión del acto.

La nulidad absoluta a su vez se equipará a lo denominado delito administrativo por tanto se realiza una pequeña comparación con el derecho penal pues aquí no aplica la interpretación extensiva y al llamarlo delito administrativo la interpretación de las causales de nulidad tiene que

ser muy rígida no puede ser extensiva o analógica porque como hemos dicho es la mayor sanción que se le da al acto administrativo para que no produzca efectos. Este tipo de nulidad tiene efecto *ex tunc* este efecto que significa desde el principio.

En el ámbito legal, se refiere a la retroactividad de una decisión o acto jurídico. Cuando se aplica el efecto *ex tunc*, la decisión o acto se considera válido o inválido desde el momento de su origen, como si nunca hubiera sido diferente. (INEAF Business School, s. f.)

La nulidad en el campo del derecho no es exclusiva del Derecho, en contexto el artículo 9 y 10 del Código Civil nos dispone: El principio legal establece que los actos prohibidos por la ley son nulos y carecen de cualquier valor, a menos que la propia ley especifique expresamente otro efecto distinto a la nulidad en caso de contravención. (Código Civil, 2019). Lo que si debemos tener en cuenta es la dimensión que se utiliza la invalidez. No obstante, varios juristas han señalado que la teoría de la inexistencia del acto administrativo como tal, tiene sus raíces en el ámbito del Derecho Civil, siendo así propio tanto al ámbito del Derecho Administrativo como al del Derecho Público.

Tabla 3 *Derecho público y Derecho privado*

Derecho publico	Derecho privado.
El acto que contraviene la ley puede ser convalidado a menos que la ley le asigne una consecuencia más gravosa	El acto que contraviene la ley es nulo y si la ley le da otro efecto se puede convalidar
Los vicios que resultan en la invalidez en el ámbito del Derecho Administrativo se centran en los actos administrativos.	Los vicios que resultan en la invalidez según siempre se relacionan contractualmente
Un acto administrativo, intrínsecamente, representa una conexión jerárquica, donde la Autoridad unilateralmente establece los vínculos con el Administrado.	En el ámbito del Derecho Civil, se establece una paridad entre las partes involucradas en el contrato, mediante el cual expresan su voluntad como un componente del contrato.
Es posible que la vigencia del acto administrativo perdure incluso más allá de la vida del administrado.	En términos generales, los contratos civiles suelen tener lapsos breves de vigencia.

Nota: La tabla muestra el ámbito de ejercicio y aplicación de nulidad en el Derecho público y en el Derecho privado. Elaboración propia (2024).

4.2.1 Efecto retroactivo

En la legislación ecuatoriana, los actos que han sido extinguidos debido a razones de legitimidad, esto es aquellos que no son susceptibles de ser convalidados, deben llevar consigo la aplicación implícita de efectos retroactivos. En otras palabras, una vez que se declara la nulidad, las circunstancias deben regresar al estado anterior a la existencia del acto defectuoso.

Según lo dispone el artículo 115 del COA el efecto de la nulidad absoluta es retroactivo, hace que el acto administrativo no produzca ningún efecto (Código Orgánico Administrativo, 2017). entonces cuando se declara la nulidad del acto administrativo lo que hace la administración pública o la de justicia. Es decir, este acto administrativo tiene las causales de nulidad absoluta por tanto era nulo desde el inicio.

4.3 Acto Inexistente

El marco conceptual establece que es aquel acto que no reúne los requisitos ni siquiera para su existencia como tal, No se puede pretender hacer pasar como algo positivo lo que no acaeció o existió. Se da cuando un acto de la administración pública pretende producir efectos jurídicos respecto de un particular sin tener los elementos esenciales o sin cumplir los requisitos indispensables para ello. En este contexto, sería nulo el acto administrativo emitido por un funcionario que extendiera indebidamente sus funciones o usurpara roles, incluso si se tratara de un funcionario investido de autoridad para otra administración, como sucede en el caso de incompetencia de jurisdicción en el ámbito administrativo.

Al examinar los requisitos de los actos jurídicos, se destacó que la consecuencia jurídica, al menos en teoría, deriva de la falta de los requisitos necesarios para la existencia de dicho acto, es precisamente su inexistencia. En términos de Navarro (2009), si para que el acto "Z" exista, se requiere la presencia conjunta de elementos "a"; "e"; "o", y la carencia o ausencia de alguno de estos elementos conduce a la inexistencia de "Z". Si el acto no cumple con sus requisitos de existencia, no se consuma, es decir, no adquiere existencia en el ámbito jurídico.

La ejecutoriedad de los actos administrativos se materializa incluso en casos de irregularidades, ya sea por vicio de consentimiento, infracción de ley o incompetencia del órgano administrativo,

con una excepción: ciertas irregularidades conllevan a la inexistencia misma del acto jurídico, al punto de que no es necesario que una autoridad pública lo declare como tal. Así mismo cabe acotar que el acto nulo de pleno derecho abarca dentro de sí a el acto inexistente.

Pasando a una dimensión practica planteamos el hecho de que una autoridad concede el permiso de construcción para una segunda planta, pero ordena derrocar la primera planta esto es absurdo, pero la doctrina se pregunta qué tal si se cumple esa disposición (acto administrativo) y se va y se derroca. Sí puede darse por la presunción de legitimidad y ejecutoriedad del acto administrativo.

4.4 Nulidad relativa o anulabilidad

El acto que puede adolecer de nulidad relativa es el acto anulable, por tanto, no todos los actos administrativos pueden ser declarados nulos de pleno derecho, sino más bien existen otros casos en los que se puede convalidar algún vicio.

Lo que debemos tomar en cuenta es que el COA proporciona una descripción más minuciosa de las normas generales de convalidación, abordando aspectos como la inadmisibilidad y el procedimiento para convalidar el acto administrativo (Abarca y Jácome, 2021).

Entonces la nulidad relativa generalmente requiere que la parte perjudicada inicie un proceso de recurso para impugnar el acto no se declare de oficio y depende de la solicitud de los interesados, puede ser convalidada a diferencia del anterior subsanando los vicios de los que adolezca el acto administrativo

No obstante, existe una laguna legal al no establecer causas claras y específicas que determinen cuándo es apropiado este procedimiento, es decir, no especifica qué actos son susceptibles de anulación. En contraste, el Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva (ERJAFE, 2002) en el artículo 130 enumeraba de manera explícita las razones de anulabilidad, disponiendo que: (i) Los actos administrativos pueden ser anulados en caso de que incurran en cualquier violación de las normas legales, (ii) Sin embargo, la falta de forma solo resultará en la anulación si el acto carece de los requisitos formales esenciales para lograr su objetivo o si causa indefensión a los interesados. (iii) Realizar acciones administrativas fuera de los plazos

establecidos solo llevará a la anulación del acto cuando la naturaleza del término o plazo así lo exija, a menos que se haya producido el silencio administrativo, en cuyo caso la acción será nula de pleno derecho.

Hay que tomar en cuenta que para poder convalidar un vicio se debe analizar si la gravedad de ese vicio provoca un cambio en la decisión que se ha tomado, es decir si convalidado el acto administrativo hace que la decisión cambie o no cambie e incluso si cabría la posibilidad de cambiarse. Consecuentemente como se ha previsto en párrafos anteriores lo que importa aquí es que el interés general no sea sacrificado.

Finalmente existen casos donde no tiene por qué verse afectado el interés general, es decir cuando afecta únicamente a las partes como un acto de delegación que no le corresponde pero que después es ratificado por su superior en este sentido claro que se puede convalidar el vicio porque no afecta a los administrados en general.

4.4.1 Anulabilidad

Para entender este tema hay que tener una premisa muy clara y es la de poder entender que la mayor sanción que se le puede dar a un acto administrativo es declararlo como nulo, por tanto el legislador en el ejercicio de sus funciones tenía la idea de garantizar la “estabilidad” del acto administrativo con vicios que pueden ser convalidados de manera expresa o automática, y no ir quitando todo acto administrativo que se emita, se debe prever la posibilidad de que en el caso de haber un error se pueda corregir para continuar con el acto administrativo

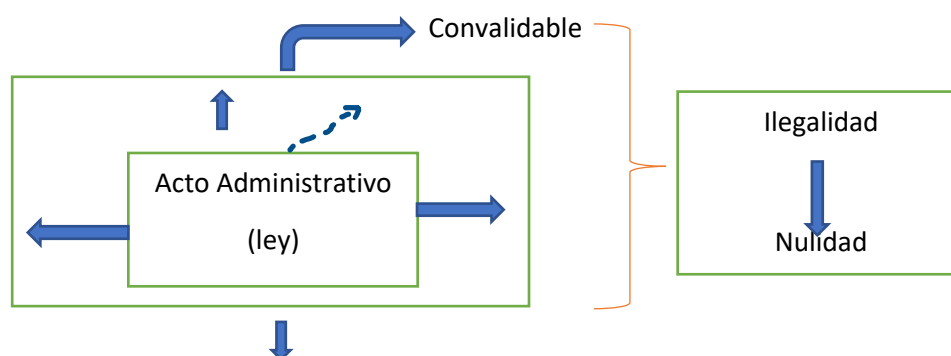
Referirse a la anulabilidad de los actos administrativos implica mencionar la forma menos grave de invalidez, donde los requisitos incumplidos protegen los intereses a disposición de los individuos afectados. Este acto con defecto presenta un vicio que puede ser corregido, y aunque posea los requisitos esenciales para generar efectos, la presencia de dicho vicio puede conducir a una nulidad de pleno derecho mediante una decisión judicial.

La anulabilidad, en contraste con la inexistencia y la nulidad, puede generar dos consecuencias: (i) la invalidez retroactiva que afecta a los actos anulables cuando la autoridad administrativa decide, una vez identificados, emitir un acto convalidatorio. En este caso, dicho acto

convalidatorio solo surte efecto a partir de su fecha de emisión, lo que implica que el acto original se considera emitido y válido únicamente cuando el convalidatorio adquiere validez legal, eliminando así los efectos anteriores a la convalidación. Por otra parte, (ii) los efectos *ex nunc* ocurren cuando la administración opta por anular el acto viciado, reconociendo como válidos los efectos generados por él hasta el momento de su invalidez.

La doctrina nos dice que por lo general el acto que contraviene a la ley es ilegal pero sólo en ciertos casos cuando la gravedad de ese vicio no sea tan fuerte no obstante si está especificado en las causales de nulidad del acto administrativo ahí sí provoca su nulidad de tanto no de tanto sólo la de ilegalidad inclusive con la posibilidad de que ese vicio se pueda corregir mediante la convalidación. Para el efecto propongo el siguiente esquema.

Figura 2 *La ilegalidad y nulidad*



Nota. Figura que representa la generalidad de la ilegalidad y la nulidad como un aspecto más específico.
Elaboración propia (2024).

4.5 Irregularidades no invalidantes del acto administrativo

Estas son aquellas cuestiones formales que no afectan ni a la validez ni a la eficacia del acto administrativo, es decir no causan un vicio al acto administrativo,

Podemos decir que son un punto aparte a lo que hemos venido desarrollando pues, aunque haya una irregularidad no se ve afectado el acto administrativo, por ejemplo, la ley le da una sanción disciplinaria al servidor público que debe actuar de cierta manera y si no lo hace no pasa nada con el acto administrativo pero el servidor público será sancionado.

4.6 Comparación

En términos de Moreta (2020) cuando se produce un vicio en el acto administrativo puede ocasionar normalmente la nulidad relativa es decir la anulabilidad, por excepción la nulidad absoluta dentro del cual está el acto inexistente y finalmente cuando no se produce ningún vicio, pero se comete alguna irregularidad no afecta a la validez del acto administrativo.

Un servidor público es removido de un cargo y este acto tiene un vicio si se declara la ilegalidad el funcionario regresa al puesto, pero no tiene derecho a que se le paguen los sueldos que dejó de percibir porque el acto estuvo vigente y sólo perdió vigencia cuando se lo declaro en cambio sí se declara la nulidad el funcionario sí tiene derecho a recibir los sueldos que dejó de percibir porque desde un inicio ese acto ya nació nulo y es retroactivo

Tabla 4 Diferencia entre la nulidad absoluta y la nulidad relativa de un acto administrativo

Nulidad Absoluta	Nulidad Relativa
El acto administrativo es nulo.	El acto administrativo es anulable.
Es nulo desde su origen.	Tiene efecto desde que se la declara
No produce efectos jurídicos	Produce efectos jurídicos.
Los vicios no son subsanables o convalidables.	Los vicios son subsanables mediante la convalidables.
Tiene efecto ex tunc.	Tiene efecto ex nunc.
Solo se impide sus efectos porque la invalidez ya estaba decretada desde que el acto administrativo nació.	Se impide que ese acto se vuelva valido, impide la convalidación.

Nota: La tabla muestra las principales diferencias entre ambos tipos de nulidades respecto al acto administrativo. Elaboración propia (2024).

5. Convalidación del Acto Administrativo

Se menciona a la convalidación como una herramienta que implica revisar y rectificar un acto administrativo que, en principio, podría haber sido cuestionado o tener irregularidades, tanto para los vicios que pueden ser convalidables como para los que no. Lo que debemos tomar en cuenta es que la convalidación se da de manera total no puede existir una convalidación parcial.

Pero ¿Como se convalida un acto administrativo viciado? bueno pues la ley nos dice que puede ser declarado de manera expresa es decir porque se lo pide o de manera automática para

garantizar la vigencia del acto administrativo y mediante la convalidación dicho acto produce efectos desde la fecha en que se expidió el acto viciado.

Con el primero, el administrado puede pedir la convalidación del acto administrativo dentro del procedimiento de aclaración es decir se notifica acto administrativo y dentro de los 3 días puedo pedir la convalidación y también cuando se interpone un recurso administrativo como el de apelación.

Y con el segundo se basa en vicios que no son de nulidad absoluta, sino en los vicios que son subsanables esto se pueden convalidar cuando los pide el administrado o cuando los pide la administración pública, pero si no se los pide entonces por efecto de la ley se van a convalidar.

Este derecho de impugnación en si nos dice que el administrado no presentó un recurso sobre ese acto administrativo que tenía vicios subsanables y como no presentó recurso el acto ha causado estado y los vicios se curan automáticamente, en este escenario la doctrina nos menciona que cuando yo tengo un acto que cae en nulidad relativa entonces la carga se pone en el administrador para que éste impida que el acto se convalide.

CONCLUSIONES

En conclusión, el acto administrativo, como expresión de la potestad resolutive de la administración pública, desempeña un papel fundamental en la función administrativa, generando efectos jurídicos específicos. A través de la definición proporcionada por Fernández y respaldada por el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo, se comprende su naturaleza unilateral y vinculante. Los caracteres del acto administrativo, como la presunción de legitimidad, ejecutoriedad, estabilidad e impugnabilidad, que definen su naturaleza en la administración pública.

Asimismo, el análisis de los elementos del acto administrativo, categorizados en subjetivos, objetivos y formales, revela la complejidad inherente a su legitimidad. La competencia, objeto, causa, finalidad, forma, motivación y eficacia son aspectos esenciales para su validez y aplicabilidad. En conjunto, estos elementos y caracteres subrayan la importancia de emitir actos administrativos dentro de un marco legal riguroso, respetando derechos individuales y contribuyendo a la seguridad jurídica.

La validez del acto administrativo se establece como una cualidad esencial que exige licitud, lógica y congruencia con la realidad circundante. Esta validez se encuentra intrínsecamente vinculada al cumplimiento de requisitos específicos. Este análisis destaca la importancia de estos requisitos para asegurar la validez de los actos administrativos, promoviendo la transparencia, legalidad y fundamentación en la toma de decisiones administrativas en el contexto ecuatoriano.

La teoría de invalidez del acto administrativo surge de manera no prejuzgada y se desarrolla a partir de decisiones judiciales. Este enfoque ha evolucionado siguiendo las pautas del derecho privado, inicialmente utilizado por los tribunales contenciosos administrativos. Dada la serie de prerrogativas de la administración, los principios del ámbito privado experimentan distorsiones al aplicarse a los actos administrativos. La teoría aborda problemas, imperfecciones y desviaciones en estos actos, analizando remedios para corregir defectos y vicios, así como mecanismos para su anulación. La declaración formal de nulidad por parte de la Administración o los Tribunales es crucial para que un acto inválido deje de surtir efectos y pierda la presunción de validez.

En cuanto a la nulidad del acto administrativo enfatiza la importancia de la observancia estricta de los principios legales y normativas durante la ejecución de los procedimientos administrativos. Se destaca que la nulidad puede derivar de diversos fundamentos, tales como vicios de forma, ausencia de competencia o incumplimiento de disposiciones legales aplicables. La revisión detallada de los actos administrativos revela la necesidad de evaluar minuciosamente cada aspecto, desde la competencia de la autoridad hasta la conformidad con las normas establecidas y demás elementos que conforman al acto administrativo.

Finalmente, en el curso de esta investigación, también se ha llevado a cabo un examen exhaustivo sobre la convalidación del acto administrativo, resaltando la importancia de los mecanismos que permiten corregir posibles irregularidades en la gestión administrativa. Se enfatiza que la convalidación emerge como un recurso crucial para validar actos administrativos que inicialmente pudieran haber presentado vicios o deficiencias. Este proceso correctivo resulta fundamental para asegurar la estabilidad y continuidad en la toma de decisiones administrativas.

LISTA DE REFERENCIAS

- Abarca, V. y Jácome, M. (2021). *La falta de determinación normativa sobre la anulabilidad en el Código Orgánico Administrativo*. Debate Jurídico Ecuador, 4(3), 169- 187.
- Benalcázar, J. (2017). *Reflexiones sobre la validez y la invalidez de los actos administrativos*. <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/60981/53783>
- Benitez, A. (2022, 16 noviembre). *Lesividad Derecho administrativo | Administrativando Abogados*. Abogado derecho administrativo y contencioso. <https://administrativando.es/lesividad-derecho-administrativo/#:~:text=La%20lesividad%20en%20el%20Derecho%20Administrativo%20es%20un%20procedimiento%20mediante,al%20ordenamiento%20jur%C3%ADdico%20administrativo%20y>
- Cabanellas, G. (1997). *Diccionario Jurídico Elemental*. <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/01/doctrina34261.pdf>
- Cano, T. (enero - diciembre de 2018). *Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho Administrativo*. Documentación Administrativa (5). Obtenido de <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/10605/11412>
- Código Civil del Ecuador. (2019). Código Civil del Ecuador. Recuperado de <http://www.oas.org/juridico/mla/es/ecu/ecu-codigo-civil.html>
- Código Orgánico Administrativo. (2022). Suplemento del Registro Oficial 623. Quito, Pichincha, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Diccionario panhispánico del español jurídico. (2023). Nulidad. Diccionario panhispánico del español jurídico - Real Academia Española. RAE. <https://dpej.rae.es/lema/nulidad>
- Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva. (18 de marzo de 2002). Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial 536.
- Fernández, J, (2023). *Derecho Administrativo del Estado de México*. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7228/21.pdf>

- Fernández, J. (2016). *Derecho Administrativo*.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4455/16.pdf>
- Gordillo, A. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- INEAF Business School. (s. f.). Formación fiscal, laboral, contabilidad y mercantil | INEAF. Ineaf Business School. <https://www.ineaf.es/glosario-juridico/ex-tunc>
- Morcillo, J. (2000). La Invalidez de los Actos Administrativos en el Procedimiento Administrativo en el Derecho Español. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17205>
- Moreta, A. (12 de febrero de 2020). *Teoría de Invalidez del Acto Administrativo*. Legalité. [Archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=Ou2R0gfhs1o&t=315s>
- Moreta, A. (2020, 20 de abril). *5 elementos de validez del Acto Administrativo*. Legalité. <https://legalite.fideslaw.ec/elementos-de-validez-del-acto-administrativo/>
- Navarro, R. D. (2009). *Acto Jurídico*. (2.a ed.). Copiapó.
- Perrino, P. (1996). *Teoría de la Invalidez del Acto Administrativo*. <https://plenarias.tcptdf.gob.ar/DOCTRINA%20COMENTADA%20Y%20PUBLICADA-/PERRINO%20P.%20-%20TEOR%C3%8DA%20DE%20LA%20INVALIDEZ%20DEL%20ACTO%20ADMINISTRATIVO.pdf>
- Rae, R. A. E.-. (s. f.). *Nulidad absoluta*. Diccionario panhispánico del español jurídico - Real Academia Española. <https://dpej.rae.es/lema/nulidad-absoluta>
- Rincón, G. (Enero-Junio de 2016). *Teoría sobre la acción de inexistencia del acto administrativo que ha nacido a la vida jurídica por error de la administración y que causa un grave perjuicio*. *Derecho y Realidad*, 14(27), 20-38. Obtenido de <file:///C:/Users/VIVIANA/Downloads/7823-Texto%20del%20art%C3%ADculo-20825-1-10-20180307.pdf>

Sánchez, A., Chamba, D., Moncayo, R., Sarmiento, J. (2019 24 de junio). *El acto administrativo en el Código Orgánico Administrativo*.
<https://revistas.unl.edu.ec/index.php/suracademia/article/view/533/570>

Torres, L. (2021). *La afectación a la validez de los actos administrativos por la falta de motivación*.
<https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/12244/1/ACTFMDDA006-2021.pdf>

Vázquez, P. (2020, 7 de abril). *Acto Administrativo / Revocatoria y Nulidad*. [Archivo de video]. YouTube.
https://www.youtube.com/watch?v=UdvOYabAFxE&ab_channel=Andr%C3%A9sMoreta-Legalit%C3%A9