



UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CUENCA

**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA**

*Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo*

**UNIDAD ACADÉMICA CIENCIAS SOCIALES**

**CARRERA DE DERECHO**

**TÍTULO**

**EL ANTAGONISMO JURÍDICO ENTRE LA ACCIÓN DE  
LESIVIDAD Y SU PROCEDENCIA FRENTE ACTOS  
ADMINISTRATIVOS REGULARES Y ACTOS  
ADMINISTRATIVOS IRREGULARES.**

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL  
TÍTULO DE ABOGADA**

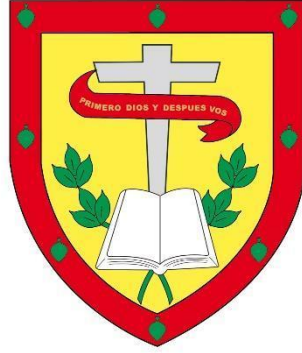
**AUTORA: JULIANA VANESSA CORONEL LUCAS**

**DIRECTOR: DR. MIGUEL AGUSTIN CRESPO CRESPO**

**CUENCA - ECUADOR**

**2023**

**DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA**

*Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo*

**UNIDAD ACADÉMICA CIENCIAS SOCIALES**

**CARRERA DE DERECHO**

**TÍTULO**

**EL ANTAGONISMO JURÍDICO ENTRE LA ACCIÓN DE LESIVIDAD Y  
SU PROCEDENCIA FRENTE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
REGULARES Y ACTOS ADMINISTRATIVOS IRREGULARES.**

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL  
TÍTULO DE ABOGADA**

**AUTORA: JULIANA VANESSA CORONEL LUCAS**

**DIRECTOR: DR. MIGUEL AGUSTIN CRESPO CRESPO**

**CUENCA-ECUADOR**

**2023**

**DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO**



Universidad  
Católica  
de Cuenca

## DECLARATORIA DE AUTORÍA Y RESPONSABILIDAD

### Declaratoria de Autoría y Responsabilidad

**Juliana Vanessa Coronel Lucas** portador(a) de la cédula de ciudadanía N° 0107408536. Declaro ser el autor de la obra: "El antagonismo jurídico entre la acción de lesividad y su procedencia frente a los **actos administrativos regulares y actos administrativos irregulares**", sobre la cual me hago responsable sobre las opiniones, versiones e ideas expresadas. Declaro que la misma ha sido elaborada respetando los derechos de propiedad intelectual de terceros y eximo a la Universidad Católica de Cuenca sobre cualquier reclamación que pudiera existir al respecto. Declaro finalmente que mi obra ha sido realizada cumpliendo con todos los requisitos legales, éticos y bioéticos de investigación, que la misma no incumple con la normativa nacional e internacional en el área específica de investigación, sobre la que también me responsabilizo y eximo a la Universidad Católica de Cuenca de toda reclamación al respecto.

Cuenca, **17 de octubre de 2023**

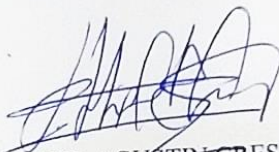
F: 

**Juliana Vanessa Coronel Lucas**

**C.I. 0107408536**

### CERTIFICO

Certifico que el presente Trabajo de Investigación fue desarrollado por JULIANA VANESSA CORONEL LUCAS, con el tema titulación "EL ANTAGONISMO JURÍDICO ENTRE LA ACCIÓN DE LESIVIDAD Y SU PROCEDENCIA FRENTE ACTOS ADMINISTRATIVOS REGULARES Y ACTOS ADMINISTRATIVOS IRREGULARES."



DR. MIGUEL AGUSTÍN CRESPO CRESPO

TUTOR

## **DEDICATORIA**

"Al Rey de los siglos, inmortal, invisible, al único y sabio Dios, sea honor y gloria por los siglos de los siglos. Amén." (1 Timoteo 1:17, Reina-Valera 1960)

A mis abuelos Manuel Abdon Coronel Quezada y Petrona de Jesus Quezada Quezada, por su esfuerzo, amor, comprensión, paciencia y enseñanzas.

A mi madre Yuly Esperanza Lucas Moreira por no desistir en los tiempos difíciles.

**AGRADECIMIENTOS**

Al finalizar esta etapa debo agradecer a quienes me han motivado para continuar y alcanzar mis sueños, en primer lugar Dios por ser mi luz en el camino, a mis abuelos Manuel Abdon Coronel Quezada y Petrona de Jesus Quezada por apoyarme incondicionalmente y enseñarme y valor del estudio, a mis padres Yuly Esperanza Lucas Moreira e Iban Miguel coronel Quezada, a mis hermanos y mi tía Fabiola Coronel, les agradezco su incondicional aporte para mi crecimiento continuo, y me agradezco a mi misma por todos los días avanzar, por el esfuerzo continuo, por la constancia y la perseverancia.

## **RESUMEN**

Un análisis de la regla jurisprudencial emitida por la Corte Constitucional en la sentencia N° 030-18-SEP-CC, respecto a los vicios de legalidad en el ingreso de un servidor público no pueden ser corregidos por remoción directa, sino a través de la acción de lesividad, y la tensión jurídica que representa la contraposición de la Corte Nacional en su resolución N°780-2021, respecto a la procedencia de la acción de manera taxativa al ordenamiento jurídico, para lo cual se profundizará en los requisitos de validez del acto administrativo, los fundamentos doctrinales e históricos de la acción de lesividad, un análisis al desarrollo de la acción de lesividad dentro de la legislación comparada y el estudio del principio de legalidad y legitimidad conexos a la acción.

Ponderando el principio de seguridad jurídica, respaldado en la sentencia de la Corte Constitucional, frente al principio de legalidad, motivado dentro de la sentencia de la Corte Nacional, en la búsqueda de concluir respecto a la aplicación de la acción de lesividad dentro de la realidad jurídica del Ecuador.

La presente investigación es de tipo no experimental y de nivel explicativo, por lo tanto, se realizará bajo una metodología basada en el enfoque cualitativo, utilizando la recolección y análisis en una tipología documental, bibliográfica, sustentada desde la perspectiva descriptiva en función a la determinación de las causas sobre el problema de la falta de análisis de la jurisprudencia.

**Palabras clave:** *actos, administrativo, irregular, lesividad, procedencia.*

**ABSTRACT:**

An analysis of the jurisprudence rule emitted by the Constitutional Court in judgment N° 030-18-SEP-CC, regarding the vices of legality in the admission of a public servant cannot be corrected by direct removal, but rather through the action of lesivity, and the legal tension represented by the opposition of the National Court in its resolution N°780-2021, with regard to the applicability of the action in an exhaustive manner to the legal framework, for which the requirements of validity of the administrative act, the doctrinal and historical foundations of the action of lesivity and comparative legislation will be examined in depth.

Pondering the principle of legal certainty, supported in the sentence of the Constitutional Court, against the principle of legality, motivated within the judgment of the national court, in the search of concluding regarding the application of the action of lesivity inside the juridical reality of Ecuador.

This research is non-experimental and explanatory in nature; therefore, it will be conducted using a methodology based on the qualitative approach, involving the collection and analysis of documentary and bibliographical materials, supported from a descriptive perspective in order to determine the causes of the problem of the lack of analysis of jurisprudence.

**Keywords:** *acts, administrative, irregular, harmfulness, origin.*

**“El antagonismo jurídico entre la acción de lesividad y su procedencia  
frente actos administrativos regulares y actos administrativos  
irregulares”**

*"The legal antagonism between the action of harm and its origin in the  
face of regular administrative acts and irregular administrative acts."*

## INTRODUCCIÓN

La acción de lesividad es una herramienta de suma importancia para la administración, así como para el administrado, representa el auxilio del interés públicos cuando un acto administrativo lo lesione y también se muestra como una limitación a la autotutela administrativa, ya que si este acto administrativo ha provocado derechos favorables al administrado el tribunal contencioso administrativo debe verificar que exista una vulneración al interés público.

Por ello es indispensable recorrer los conceptos que serán objeto de análisis dentro del presente artículo, la acción de lesividad es un proceso administrativo por el cual se pretende declarar lesivo un acto administrativo, el mismo que procede de oficio o a petición de parte, únicamente cuando de manera directa e individual genere efectos el acto administrativo legítimo o con vicios subsanable, es decir un actor regular, esto con la finalidad de su revocatoria, el procedimiento consiste en la emisión de un acto favorable por el cual se declara un derecho y vulnera el interés público, posteriormente la administración emitirá un segundo acto administrativo por el cual declara lesivo el acto administrativo original, luego será el tribunal contencioso administrativo quien se encargará de revocar el acto sujeto a la acción de lesividad, para ello tiene máximo tres años desde la notificación del acto administrativo.

Esta concepción se encuentra manifiesta dentro del ordenamiento jurídico, así como en la doctrina y jurisprudencia que reflejan los indicios y pilares que rigen este proceso, tales como los requisitos de admisibilidad, sin embargo en el contexto ecuatoriano existen particularidades respecto a la ejecución de la acción.

En el año 2018 la Corte Constitucional emite una regla jurisprudencial respecto a la prohibición de la remoción directa de los servidores públicos que gocen de un nombramiento permanente con la finalidad de subsanar errores de legalidad respecto al ingreso del servidor al servicio público, por cuanto considera que es indispensable proteger la seguridad jurídica del administrado, para evitar arbitrariedades que violen este derecho, la corte propone que estos actos sean llevados por medio de la acción de lesividad, con la finalidad que sea el tribunal contencioso administrativo quien decida respecto a la situación jurídica del administrado.

Por su parte la Corte Nacional de la República del Ecuador discrepa respecto a este criterio, y considera que únicamente se puede presentar por medio de la acción de lesividad actos que se dirigen y que mantenga su estado regular, por lo que la Corte estima que el principio de legalidad debe primar frente a un derecho adquirido de rango constitucional.

Esta tensión jurídica genera el siguiente problema, ¿Cuál es la vía adecuada para llevar a cabo la aplicación de la acción de lesividad, considerando la regla jurisprudencial emitida por el Corte Constitucional, en sentencia N° 030-18-SEP-CC y el criterio respecto a la improcedencia de actos favorables irregulares por medio de la acción de lesividad ,emitido por la Resolución N°780-2021 de la Corte Nacional de Justicia.?

Para lo cual se analizará la ponderación de derechos constitucionales y el principio de legalidad que envuelven la acción de lesividad, de acuerdo a la sentencia N° 030-18-SEP-CC de la Corte Constitucional y de la Resolución No.780-2021 emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, estudiando a profundidad la sentencias ya señaladas, legislación comparada, y los requisitos de validez del acto administrativo.

La regla jurisprudencial emitida por la Corte Constitucional, demuestra la falta de distinción entre los administradores de justicia, quienes aceptan la acción de lesividad en actos administrativos que contienen vicios no convalidables que puede provocar la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos.

## **DESARROLLO**

Es importante conocer el origen y desarrollo de la acción de lesividad, con la finalidad de reconocer sus avances y el motivo de sus principios rectores, dentro de las primeras regulaciones propuestas por la administración en el rigor de lo contencioso administrativo, aquello no imposibilitaba a la administración de restringir sus propias facultades para revocar actos irregulares.

Debemos analizar sustancialmente que dentro de los orígenes de la jurisdicción contencioso administrativa la misma no contaba con funciones definidas tales como hoy contempla, inclusive la misma era encasillada dentro del fuero especial de la administración a quien no se le somete a la revisión y supervisión de sus actos, se lo concibe por fuera de la administración de modo que el mismo se regía a un contencioso del que participaba partes privadas, y por último los concejos provinciales que eran no solo tribunales contencioso-administrativo sino también tribunales correccionales, debido a la aplicación del modelo

francés, a quienes se le atribuía la competencia de someter bajo su fuero faltas de policías, y si bien el objeto de controversia era completamente diferentes a los asuntos administrativos, todo esto se llevaba bajo un mismo procedimiento.

*De acuerdo a García de Enterría existían dos supuestos típicos de un recurso por iniciativa de la Administración. El primero está determinado por toda la materia de la contratación, materia perfectamente civil para la doctrina unánime de la época, y cuya atribución de conocimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa se justifica en razones de simple utilidad que hacen jugar a esta jurisdicción a la manera simple de un fuero especial, pero sin que ello implique la alteración de la naturaleza jurídico-privada de estas relaciones. Es curioso, sin embargo, que pronto va a comenzar la Administración a reservarse en los pliegos de condiciones de sus contratos la facultad de decisión ejecutoria, que terminará extendiendo a la generalidad de las posibles incidencias con el contratista: interpretación, aplicación, anulación, rescisión, de modo que esta materia que comienza siendo la prototípica respecto a la posibilidad de un recurso contencioso administrativo interpuesto por demanda de la Administración, va a concluir siendo precisamente la excepción más notoria contra esta posibilidad una vez que ésta se ha generalizado a través del sistema del recurso de lesividad; en el régimen actualmente vigente, en efecto, una de las pocas excepciones en que la Administración puede unilateralmente declarar la nulidad de una relación que la liga, e incluso la rescisión por simples motivos de oportunidad, es precisamente la de los contratos administrativos, de modo que en ella la Administración no está gravada con la carga de pedir estas declaraciones a los Tribunales a través del recurso de lesividad. (de Enterría, 1954, 15)*

Es aquí donde surge la lesividad, como remedio judicial para revocar contra actos firmes del propio demandante, la misma que surge dentro del ramo específico de la Hacienda Pública. Es el Real Decreto de 21 de mayo de 1853 la primera piedra de la historia del recurso de lesividad, dicho decreto versa principalmente sobre los siguientes temas.

En primer lugar determina que todo acuerdo administrativo inferior al ministro son revocables por el superior jerárquico, segundo los únicos actos irrevocables en sede administrativa, que causan estado son todos los emitido por el ministro, tercero cuando la administración entienda que un acuerdo ministerial genera perjuicios, se deberá llevar a cabo por vía contencioso administrativa en un plazo de 6 meses o desde que la administración

considere que se encuentra perjudicado, sin embargo esto último era completamente subjetivo y denotaba la arbitrariedad de la administración.

*“ El artículo 3.º del Real Decreto se refiere explícitamente al supuesto en que “la Administración activa entienda que una providencia anterior causó algún perjuicio”. Más estrictamente, es aquí donde se forja el concepto de “lesividad” El concepto de lesión, como el más vulgar de perjuicio», tiene un perfil exacto en el Derecho y se refiere concretamente, no a un supuesto de invalidez objetiva de un acto por infracción formal de las normas, sino, por el contrario, a un acto perfectamente válido, pero que, sin embargo, implica la consecuencia de un perjuicio económico para una de las partes.” (de Enterría, 1954, 10)*

Para los años 1958 la institución de la lesividad sufrió cambios radicales principalmente bajo los siguientes puntos:

- 1.º involucración de los motivos de nulidad en los motivos de lesión como fundamento del recurso;
- 2.º extensión de su campo de aplicación a los acuerdos inferiores o de instancia, que se tornan irrevocables
- 3.º limitación del plazo para recurrir, e
- 4.º integración formal del recurso en el sistema de la justicia delegada.

## **LEGISLACIÓN COMPARADA**

Dentro de un contexto global podemos partir de la acción de lesividad dentro la Legislación Española, donde existen diferentes lineamientos para la aplicación adecuada de esta acción, por cuanto establece los casos específicos en lo que se aplicará la acción de lesividad, esto es en los actos objeto de anulabilidad, incluidos aquellos que se generen en contra del ordenamiento jurídico, cuando no cumpla con los requisitos formales o provoque indefensión a las partes entre otros, sin embargo para fines de la presente investigación es necesario resaltar estas causales por cuanto conducen a la procedencia de la acción de lesividad únicamente en actos que se generen de manera regular y que su procedencia no contravengan el orden legal.

Se pondera por un lado la preservación del principio de legalidad e interés público, y por otro lado el interés personal de los sujetos que han sido favorecidos con el acto administrativo lesivo.

Con respecto a la preservación de la legalidad y al interés del personal esto puede y debe ser analizado por vía contencioso administrativa, sin embargo no sucede lo mismo al considerar lo relativo al interés público por cuanto este puede demandar la realización de juicios de oportunidad, que en estos casos se excluye de la competencia administrativa, por esto se requiere que la administración autora sea quien analice de manera general y básica el interés público por medio de la declaración de lesividad, para que luego dicho análisis sea sometido ante el contencioso administrativo.

El contencioso administrativo tiene además la facultad de analizar la procedencia de la acción de lesividad planteada por la administración, analizando no solo el interés público, del administrado y la legalidad, dentro de este último es importante resaltar que el contencioso debe analizar acerca de los tipos de actos administrativos que se pretenden revocar, ya que como previamente analizamos deben ser únicamente en actos favorables y regulares, sin embargo, si aquello no se cumple es deber del contencioso administrativo limitar y filtrar la procedencia de las acciones presentadas.

La legislación española propone vías alternativas para la revocatoria de actos administrativo irregulares, conforme a la LRJPAC de 1992 se establece un sistema de revisión incompleto para el análisis de actos administrativos por parte de la administración autora de los mismos, en función de la gravedad de vicios que adolece el acto, o si se habla de un acto favorable o desfavorable, sin embargo cuando existan meros actos de trámite que adolece vicios de nulidad, pueden revocarse sin la necesidad de acudir procedimientos formales para revocar dichos actos.

Los actos favorable pueden ser resueltos por medio de dos vías, la primera es la revisión de oficio que se presenta únicamente en los actos nulos, es decir que adolece de vicios insubsanable, mientras que en lesividad se aplica en caso de actos anulables, cuando los vicios que contiene el actos son subsanables.

Dentro de la Lleyislación Colombiana el panorama con respecto a la acción de lesividad cambia, debido a que existe dentro del ordenamiento de manera general la acción de revocatoria de actos administrativos, sin distinción de su procedencia, afectación, únicamente

se aplica de conformidad con la causales expuestas en el ordenamiento jurídico. Las causales son tres, en primer lugar cuando exista una clara contraposición a lo manifestado por la Constitución, cuando contravenga al interés público o cuando agreda de manera injustificada a una persona.

Dentro de la legislación colombiana el procedimiento varía de tal manera que existe la revocatoria directa, la misma que consiste en que la propia administración que emitió el acto puede revocar sin necesidad de acudir ante el contencioso administrativo, aquello existe de manera principal en los actos que contengan vicios de nulidad por contravenir preceptos constitucionales o legales, cuando dicho acto haya creado una situación jurídica particular, otorgando un derecho podrá ser revocado en sede administrativa cuando exista el consentimiento escrito y expreso del titular.

Los actos administrativos de carácter general, abstracto, particulares y concretos, pueden ser revocados del mundo jurídico bajo dos modalidades, nulitando todos los efectos jurídicos que éste ha creado o los efectos jurídicos a posteriori, eso puede ser impulsado por la administración que lo otorgó, bien sea de oficio o a petición de parte.

Cuando se refiere a actos concretos y particulares, la administración tiene la capacidad de dejar sin efecto los mismos y revisarlos de manera directa o demandado sus propios actos, presentado una acción de nulidad en contra de su propio acto y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad, siempre y cuando se configuren las causales anteriormente descritas. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2021, 3-5)

Dentro de las primeras regulaciones propuesta por la administración en el rigor de lo contencioso administrativo, aquello no imposibilitaba a la administración de restringir sus propias facultades para revocar actos irregulares.

Debemos analizar sustancialmente que dentro de los orígenes de la jurisdicción contencioso administrativa la misma no contaba con funciones definidas tales como hoy contempla, inclusive la misma era encasillada dentro del fuero especial de la administración a quien no se le somete a la revisión y supervisión de sus actos, se lo concibe por fuera de la administración de modo que tal que el mismo se regía a un contencioso del que participaba partes privadas, y por último los consejos provinciales que eran no solo tribunales contencioso-administrativo sino también tribunales correccionales, debido a la aplicación del modelo francés, a quienes se le atribuía la competencia de someter bajo su fuero faltas de

policías, y si bien el objeto de controversia era completamente diferentes a los asuntos administrativos, todo esto se llevaba bajo un mismo procedimiento.

*De acuerdo a García de Enterría existían dos supuestos típicos de un recurso por iniciativa de la Administración. El primero está determinado por toda la materia de la contratación, materia perfectamente civil para la doctrina unánime de la época, y cuya atribución de conocimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa se justifica en razones de simple utilidad que hacen jugar a esta jurisdicción a la manera simple de un fuero especial, pero sin que ello implique la alteración de la naturaleza jurídico-privada de estas relaciones. Es curioso, sin embargo, que pronto va a comenzar la Administración a reservarse en los pliegos de condiciones de sus contratos la facultad de decisión ejecutoria, que terminará extendiendo a la generalidad de las posibles incidencias con el contratista: interpretación, aplicación, anulación, rescisión, de modo que esta materia que comienza siendo la prototípica respecto a la posibilidad de un recurso contencioso administrativo interpuesto por demanda de la Administración, va a concluir siendo precisamente la excepción más notoria contra esta posibilidad una vez que ésta se ha generalizado a través del sistema del recurso de lesividad; en el régimen actualmente vigente, en efecto, una de las pocas excepciones en que la Administración puede unilateralmente declarar la nulidad de una relación que la liga, e incluso la rescisión por simples motivos de oportunidad, es precisamente la de los contratos administrativos, de modo que en ella la Administración no está gravada con la carga de pedir estas declaraciones a los Tribunales a través del recurso de lesividad. (de Enterría, 1954, 109)*

Es aquí donde surge la lesividad, como remedio judicial para ir contra actos firmes del propio demandante, la misma que surge dentro del ramo específico de la Hacienda Pública. Es el Real Decreto de 21 de mayo de 1853 la primera piedra de la historia del recurso de lesividad, dicho decreto versa principalmente sobre los siguientes temas.

En primer lugar determina que todo acuerdos administrativo inferiores al ministro son revocables por el superior jerárquico, segundo los únicos actos irrevocables en sede administrativa, que causan estado son todos los emitido por el ministro, tercero cuando la administración entienda que un acuerdo ministerial genera perjuicios, se deberá llevar a cabo por vía contencioso administrativa en un plazo de 6 meses o desde que la administración considere que se encuentra perjudicado, sin embargo esto último era completamente subjetivo y denotaba la arbitrariedad de la administración.

*“ El artículo 3.º del Real Decreto se refiere explícitamente al supuesto en que “la Administración activa entienda que una providencia anterior causó algún perjuicio”. Más estrictamente, es aquí donde se forja el concepto de “lesividad” El concepto de lesión, como el más vulgar de perjuicio», tiene un perfil exacto en el Derecho y se refiere concretamente, no a un supuesto de invalidez objetiva de un acto por infracción formal de las normas, sino, por el contrario, a un acto perfectamente válido, pero que, sin embargo, implica la consecuencia de un perjuicio económico para una de las partes.” (de Enterría, 1954, 154)*

Para el año 1958 la institución de la lesividad sufrió cambios radicales principalmente bajo los siguientes puntos:

- 1.º Involucración de los motivos de nulidad en los motivos de lesión como fundamento del recurso;
- 2.º Extensión de su campo de aplicación a los acuerdos inferiores o de instancia, que se tornan irrevocables
- 3.º Limitación del plazo para recurrir, e
- 4.º Integración formal del recurso en el sistema de la justicia delegada.

### **INVALIDEZ DE ACTOS ADMINISTRATIVOS**

Con la finalidad de mantener la confianza de los ciudadanos en el gobierno y para proteger sus derechos e intereses frente al poder estatal, nace el principio de legitimidad bajo la necesidad de mejorar la forma de gobierno, justificados no solo bajo el marco de la legalidad sino también bajo los principio éticos y morales, entonces cuando nos referimos a un acto administrativo se entiende que el mismo goza de una presunción de legitimidad y ejecutabilidad, sin embargo, cuando existan vicios de forma o fondo que puedan alterar la naturaleza de dichos actos se entienden como inválidos, irregulares o defectuosos, y en el caso de que dicha falencia sea carácter insubsanable provocaría la nulidad del acto administrativo.

Benalcázar Guerrón apunta que: “La invalidez es aquella carencia que afecta a un acto administrativo como consecuencia de la violación a los preceptos y normas del derecho, de la disconformidad con los principios lógicos y de la discrepancia con la realidad, de tal manera que el acto viciado adolece de ineptitud para conseguir los efectos jurídicos pretendidos” (Benalcázar Guerrón, 2017, 93)

Por ende es indispensable analizar las categorías de nulidad de actos administrativos, que según Agustín Gordillo los determina en tres grupos dentro de los cuales se encasillan la nulidad de actos administrativos, de nulidad relativa, de nulidad absoluta y los inexistentes. Los cuales serán detallados a profundamente a continuación, sin embargo es importante resaltar la distinción entre un acto administrativo de carácter válido frente a un acto administrativo anulable, pesa primordialmente en los vicios que puede contener cada uno, cuando se cataloga como un acto regular se refiere a un acto con vicios no muy graves o subsanable, por otra parte cuando se refiere a un acto administrativo irregular, es aquel que mantiene vicios graves o muy graves y por último los actos inexistentes son actos que tienen vicios groseros.

Bajo la concepción de diferentes doctrinas los actos anulables o de nulidad absoluta convergen en causales similares, para la doctrina francesa será anulable cuando se presenten vicios de voluntad (error, fuerza o dolo) o también se llega a reconocer como causales de nulidad los vicios u omisiones de forma, la inexactitud de la motivación y los vicios de moralidad del acto administrativo. Por otra parte, dentro de la doctrina italiana se alinea más al criterio administrativo de la legislación ecuatoriana, los ejes que determina la nulidad del acto son con respecto a la voluntad, mérito e ilegitimidad.

Se habla de vicios de ilegitimidad cuando el acto administrativo se nace rodeado de irregularidades, se genera bajo parámetros contrarios a la ley, fue emitido por un órgano incompetente y demás solemnidades sustanciales que le dan el carácter de legítimo a un acto.

De los actos anulables dentro del derecho civil, se entiende que estos deben ser anulados por medio de una sentencia judicial y mientras que aquello no se efectúe se entiende como un acto válido, mientras que el acto nulo se clasifica como tal aunque su nulidad no haya sido juzgada. Siendo entonces los actos anulables o nulos relativos, todo acto con vicio subsanable, y acto nulo o nulo absoluto, cuyos vicios graves o muy graves impidan o sean contrario a lo determinado por el ordenamiento jurídico.

Los actos anulables permiten a la administración ser subsanados para que posteriormente pueden subsistir, es importante recordar que gozan de ciertas características sustanciales estos actos, como son:

1. Presunción de legitimidad 2. El acto relativamente nulo produce efectos jurídicos. 3. Los actos relativamente nulos pueden ejecutarse. 4. Los actos relativamente nulos se convalidan.

Es importante destacar que la anulabilidad no se presentará de oficio, salvo aplicando la autotutela administrativa, sino únicamente por quienes se consideren afectados, por consiguiente es indispensable que la administración, en razón del interés público, mantenga como facultad textual o razonablemente tácita, la obligación de anular sus propios actos gravemente ilegítimos, como lo hemos mencionado.

### **LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA ECUATORIANA**

Para analizar la correcta aplicación de la acción de lesividad en la jurisprudencia ecuatoriana es necesario partir de las definiciones inminentes en este tema, de acuerdo al COGEP en su artículo 326 respecto a las acciones en el procedimiento contencioso administrativo, especifica en su numeral tres la acción de lesividad que se entiende como aquella acción que pretende revocar un acto administrativo que genera un derecho subjetivo a favor del administrado y que lesiona el interés público.

Por otra parte dentro del Código Orgánico Administrativo la lesividad se encuentra prevista dentro de la sección quinta respecto a la revocatoria de actos favorables, en el artículo 115 desarrolla la procedencia en la que la lesividad tiene lugar es frente a actos favorables, que sean legítimos o con vicios convalidables, que generen derechos directos y singulares pero que lesiona el interés público.

En la actualidad el COOTAD define a la lesividad de la siguiente manera.- “Las máximas autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados podrán de oficio o a petición de parte declarar lesivos para el interés público los actos administrativos que generen derechos para el administrado que sean legítimos o que contengan vicios convalidables, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, previa su extinción.” (COOTAD, Art.373)

Además de las dos sentencias objeto de análisis, es importante reconocer que estos casos no son aislados a la práctica cotidiana de la acción de lesividad dentro del ámbito jurídico del Ecuador, debido a que se tratan de los máximos referentes nacionales son casos importantes para su análisis, pero aquello es la muestra del desbordamiento respecto a la

aplicación de la acción de lesividad, para lo cual analizaremos un proceso con características análogas. .

El primer caso a desarrollar es con respecto al nombramiento definitivo obtenido sin concurso de méritos y oposición, es decir acto irregular, del señor Cristian Alberto Franco Vera, como policía municipal del Municipio de Babahoyo, en un orden cronológico de los hechos, la administración emite un acto posterior al nombramiento en el que resuelve dejar sin efecto el mismo, signado con número N° IMBAB-021-15-2009, por lo que el que administrado acude al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 2 del Cantón Babahoyo, la administración casa la sentencia ante la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia quien da a lugar el recurso y declaró legal la resolución N° IMB-AB-021-15-2009, dejando sin efecto el nombramiento, dentro de la motivación de la sentencia la sala dispone que se habían emitido nombramientos definitivos sin el previo concurso de oposición y méritos necesario para ingresar al sector público. y singularmente resalta la Corte Nacional lo siguiente:

*“OCTAVO.- 8.3. (...) La acción de lesividad cabe siempre que los derechos subjetivos generados por el acto administrativo en cuestión tengan un origen lícito en razón del mismo acto, pero de no ser así la acción que la Administración puede intentar no es la de lesividad, sino directamente la de legitimidad de la misma del acto en cuestión (cuando los vicios del acto administrativo no son convalidables) que de darse tiene efectos retroactivos; por lo que bien se puede decir en el presente caso: que los derechos subjetivos efectivamente generados deben ceder ante los derechos constitucionales ciertamente violados (...)” Resolución No. 0085-2014 Juicio No. 0268-2011*

(Resolución No. 0085-2014, 2014)

Dentro de la sentencia del inferior refiere que la Alcaldesa de Babahoyo no podía revocar el acto sin previamente activar la acción de lesividad, sobre lo cual el tribunal refiere que efectivamente la declaratoria de lesividad es un requisito indispensable para revocar un acto administrativo, que no puede el órgano que lo expidió anularlo o revocado por sí mismo, sin embargo el presente caso es completamente diferente, debido a la existencia de norma constitucional que regula los procedimientos para el nombramiento en el sector público, por lo que al encontrarse en oposición directa de la norma constitucional el mismo debe ser revocado, de ahí que no se puede obligar a un alcalde o alcaldesa a que recurra a la acción de

lesividad, cuando claramente se constata que el acto administrativo es contrario a la Constitución.

*Es procedente la acción de lesividad, entonces, cuando los derechos subjetivos generados por el acto administrativo tengan un origen lícito; caso contrario se puede demandar la legitimidad del acto en cuestión, que, de declararse, tiene efectos retroactivos. Así puede decirse que los derechos subjetivos efectivamente generados deben ceder ante los derechos constitucionales ciertamente violados. (. Corte Nacional de Justicia, 2014, 29) lo subrayado me pertenece.*

### **1. Análisis de la sentencia N° 030-18-SEP-CC emitida por la Corte Constitucional**

La sentencia número 380-18-SEP-CC emitida por la Corte Constitucional, es sumamente particular y por consiguiente objeto de análisis de la presente investigación.

El señor Franklin Genaro Cevallos Tumbaco desempeñaba el rol de asistente de la Secretaría General de la Administración Municipal de Manta, y desde el año 2007, la institución le otorgó un nombramiento, sin embargo, el entonces alcalde, a través de la acción de personal N.º 674-2009 de 06 de octubre de 2009, dispuso su salida de la institución, por lo cual el funcionario presenta una acción de protección de la misma que fue rechazada en primera instancia, consecuentemente presentó la apelación correspondiente, que fue rechazada en segunda instancia, ratificando la decisión adoptada por el juez de primer nivel.

Entre los motivos de la resolución se resaltan dos ejes importantes, por una parte la Corte Provincial señala que la acción presentada no debía seguir una vía constitucional, por cuanto el servidor cuenta con los medios judiciales para impugnar los actos que considere lesivos a sus derechos, sin embargo omite las vías adecuadas para su impugnación; por otra parte, es importante señalar, que el supuesto nombramiento obtenido por el servidor fue omitiendo solemnidad fundamentales y en contradicción a lo indicado por la constitución y la ley, que establece que las y los servidores público podrán ingresar al servicio público ascenso y promociones, exclusivamente mediante concurso de méritos y oposición.

El accionante resalta que debido a la falta de presentación la jefa de recursos humanos de la Municipalidad de Manta no se demostró que se le notificó

oportunamente y consecuentemente su derecho al debido proceso fue vulnerado, alega que el no cometió ningún tipo de acción u omisión que provoque ser sancionado o aún peor ser destituido, violentando su derecho a la seguridad jurídica y la defensa; a la tutela judicial efectiva, expedita e imparcial.

Por su parte las autoridades del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Manta refieren que el accionante fue debidamente notificado con la Resolución N.º 674, además hacen referencia al ingreso del funcionario dentro de la institución, ya que fue designado directamente sin ser parte de un concurso de méritos y oposición, contraviniendo normas de carácter constitucional y de menor jerarquía, tales como el artículo 124 de Constitución, los artículos 6, 71, 73 y 94 de la LOSCCA (A la presente fecha derogado).

Por lo antes expuesto el accionante presentó la acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional, para lo cual se distingue como problemática, analizar si las sentencias de primera y segunda instancia vulneran el derecho al debido proceso en garantía de la motivación, para lo cual analiza tres parámetros: lógica, comprensibilidad y razonabilidad.

Y finalmente el análisis de ambas sentencias concluyen de manera similar, con respecto a la razonabilidad la corte considera que las sentencias omitieron cumplir su obligación de enunciar la norma en la que basaron su decisión de negar la acción de protección planteada, la corte establece que la sentencia carece de lógica por cuanto enuncia normas que no tienen relación entre sí, ni tampoco sustenta el motivo por el cual fueron utilizadas y finalmente la comprensibilidad la corte considera que las sentencias son oscuras, ambiguas y que no se resuelve con respecto al eje fundamental de la acción, los derechos constitucionales por lo que las sentencias no se rigen al rasgo fundamental de la comprensibilidad.

Como segundo punto la corte analiza si la acción de personal N.º 674-2009, vulnera el debido proceso a la seguridad jurídica, principio que envuelve la confiabilidad dentro del poder estatal y ordenamiento jurídico, para asegurar a las personas de ser víctimas de abuso de poder.

La corte analiza y considera que la omisión de un requisito indispensable, como es ser parte de un concurso de méritos y oposición, es un error de la administración y

consecuentemente quien goza del acto favorable no debería ser afectado por la negligencia de la entidad pública al momento de otorgar y registrar un nombramiento, por lo que la corte considera que se vulnero el derecho a la seguridad jurídica del accionante.

Por todo lo antes expuesto la Corte Constitucional aceptó la acción motivada en las siguientes especificaciones.

Considera que el accionante se encontraba en calidad de servidor público, debía consecuentemente mantener estabilidad laboral, por cuanto no podía ser cesado en funciones con la sola emisión de una acción de personal. A pesar que la entidad alega la legalidad y legitimidad respecto al ingreso del funcionaria, ya que habría sido designada de manera directa por el alcalde predecesor, siendo así un acto irregular y propone los siguiente:

*“En el ámbito de la justicia ordinaria contencioso-administrativa la entidad podía iniciar el proceso tendiente a cuestionar la validez del nombramiento; y, con tal antecedente, proceder a dar por terminado el nombramiento del accionante, ya que el acto ya había surtido efectos y había consolidado una situación jurídica estable en favor del accionante, consistente en el ingreso al servicio público (...) Existía por tanto la vía administrativa para que se deje sin valor el acto administrativo, luego de un proceso judicial”* (Corte Constitucional, 2018)

La Corte Constitucional analiza y pondera por encima al principio de legalidad, el derecho constitucional a la seguridad jurídica, con la finalidad de evitar arbitrariedad o abusos de poder, relacionados a remociones libre y de oficio, que se lleven por medio de la autotutela administrativa, concluye determinando en la sentencia la siguiente regla jurisprudencial.

En casos análogos, veda a las autoridades públicas remover de manera directa a un servidor público que haya ingresado con nombramiento de carácter permanente, so pretexto de corregir el vicio de legalidad en el ingreso. En caso de existir tales vicios, la corrección deberá hacérsela por medio de la declaratoria de lesividad del acto administrativo en cuestión y la presentación de la correspondiente acción ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. El incumplimiento de esta regla acarrea la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica.

Es importante un breve análisis sobre la decisión emitida por la Corte Constitucional que, genera una regla jurisprudencial en la que se establece que si existe un caso análogo, dentro del cual existan patologías legales como la contradicción directa con la Constitución, siendo esto un acto irregular se debe llevar por medio de una acción de lesividad, a pesar de que la doctrina y la ley, establecen todo lo contrario.

La corte con plena consciencia de la clara contradicción a los principios doctrinales de la acción de lesividad fija la regla jurisprudencial, pese a que dentro de su motivación refiere al artículo 115 del Código Orgánico Administrativo que regula la procedencia de la acción de lesividad.

La lesividad se debe ejecutar únicamente en actos favorables, legítimos o con vicios subsanable que alteren el interés público, por lo que es indispensable dejar sin efectos los actos administrativos defectuosos, es decir en el presente caso objeto de análisis el funcionario cumple con una de las causales de nulidad, que se encuentran en el artículo 105 del Código Orgánico Administrativo numeral 1, debido a que el accionante adquirió el cargo dentro del servicio público de manera irregular, consecuentemente si existe un error grave, que conduce a la nulidad del acto, no se puede concebir el argumento planteado por la Corte Constitucional, que se pronuncia buscando la protección y resguardo de un derecho constitucional pero violentando la carta magna, omitiendo a los años de estudio del derecho administrativo que mantiene sus preceptos claros con respecto a la aplicación de la acción de lesividad.

El precepto para emitir esta regla jurisprudencial se basa principalmente en la protección de la situación jurídica adquirida del administrado, quien no solo adquiere un derecho antes inexistente sino también todas las garantías que le engloban, gozando de esta nueva situación jurídica, por lo que es imprescindible recordar que en todo momento la adquisición de un derecho se encuentra revestido de garantías intrínsecas y consecuentemente la situación jurídica del administrado será inalterable, sin embargo so pretexto de ello no se puede tomar como vía para la protección de los derechos constitucionales, la aplicación de la acción de lesividad, transgrediendo la propia naturaleza de esta figura.

El profesor Agustín Gordillo es muy claro con respecto a esto y se pronuncia de la siguiente manera: *“es insalvablemente contradictorio afirmar que un acto deba o pueda presumirse legítimo si la persona que se enfrenta con él advierte inmediatamente*

*que no es legítimo. Esa contradicción lógica ni siquiera podría ser superada por una hipotética norma legal expresa que así lo dijera, pues allí tendríamos una pretendida presunción legal cuya irrazonabilidad parece manifiesta. En tal sentido cabría imaginar una norma que invocando el bien común o el interés público dijera que “Aunque encuentres un acto manifiestamente ilegítimo, debes comportarte como si fuera legítimo, pues la ley así lo impone.” Pero es claro que ello resulta irrazonable, por ende inconstitucional. No podría ni siquiera en ese caso, postularse que “si encuentras un acto manifiestamente ilegítimo, presume a pesar de ello que es legítimo,” pues ello es como ordenar que se piense en cierto modo, lo que es una imposibilidad material y moral y por ende una imposibilidad jurídica. El decreto-ley no cambia ni puede cambiar, pues, la razón. Ni tampoco la ley de la gravedad.” (Gordillo, 2003, V-4)*

## **2. Análisis de la Resolución N°780-2021 de la Corte Nacional de Justicia.**

Por su parte la Corte Nacional se pronunció respecto a la regla jurisprudencial, debido a su carácter vinculante, lo que genera una tensión jurídica entre los criterios de los máximos órganos de administración de justicia.

En el año 2021 se lleva a cabo ante la Sala Especializada del Contenciosos Administrativo, el análisis de la casación presentada por la señora Merchán Hinojosa Karina Alexandra contra el Alcalde y Procurador Sindico del Gad Municipal del Cantón Isidro Ayora y Procurador General del Estado, en primera instancia se dio paso la acción presentada por la señora Karina Hinojosa aceptando la nulidad del oficio emitido por el departamento de talento humano del GAD Municipal Isidro Ayora, y ordenando el reintegro de la accionante a su puesto de trabajo o uno de similar categoría, sin embargo la administración solicitó la aclaración y posteriormente la casación de la sentencia, fundamentándose en que la accionante se encontraba dentro del servicio público sin haber existido el concurso de méritos y oposición respectivo.

Este caso cumple con rasgos análogos al proceso analizado dentro de la regla jurisprudencial de la Corte Constitucional, ya que nuevamente se otorgó un nombramiento faltando lo dispuesto en la Constitución y la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, derogada a la presente fecha, no se cumple con el concurso de mérito y oposición previo al nombramiento de un servidor, y en este caso las sentencias previa a la casación, son claras y resaltan que un acto contrario a lo

dispuesto en la carta magna y la ley no puede ser considerado válido y consecuentemente se debe nulitar el mismo.

Dentro del análisis que realiza la Corte Nacional a la regla jurisprudencial, se entiende que ambos casos la administración ha favorecido de un derecho subjetivo al administrado y bajo el principio de seguridad jurídica y confianza legítima no se puede perjudicar la situación jurídica del administrado debido a la negligencia de la administración, misma que de manera oportuna tuvo que regular el acto administrativo a favor del servidor.

Y realiza hincapié en los requisitos de validez de un acto administrativo, entendiéndolo que para ello es necesario la competencia, objeto y contenido lícito, el cumplimiento de los presupuestos de hechos previsto en la ley para que el acto pueda ser dictado, el acatamiento de los fines previsto en la ley y la motivación, que el incumplimiento de uno de ellos provocaría la nulidad absoluta, como es en el presente caso.

El otorgamiento de un nombramiento sin previamente formar parte de un concurso de mérito y oposición provoca la falencia del requisito de validez, siendo así procedente la nulidad absoluta del acto administrativo, entendiéndose como un acto irregular, entonces la regla jurisprudencial yerra en la distinción de los actos regulares e irregulares, que debido a la falta de validez este presupuesto de los casos análogos al que hace referencia la Corte Constitucional se convierte en un acto irregular, por cuanto este se genera en oposición a la constitución .

Y finalmente cataloga como inconveniente la regla jurisprudencial, por cuanto la ley de manera taxativa se refiere respecto a la nulidad absoluta de actos administrativos cuando sean contrarios al ordenamiento jurídico y consecuentemente se debe extinguir dicho acto, conjuntamente con sus efectos.

Dentro de su motivación la Corte Nacional señala un particular importante, en el que destaca que a pesar de considerar que se ha omitido el cumplimiento del procedimiento para el ingreso a las entidades públicas, debe hacer referencia a la regla jurisprudencial de la Corte Constitucional que reposa en la sentencia N° 030-18-SEP-CC, y aclara que dicho criterio es procedente exclusivamente ante la revisión de la nulidad de actos favorable y regulares , pero cuando se habla acerca de la procedencia

de actos favorable pero irregulares, como es el presente caso respecto a favorecer a un sujeto con el nombramiento sin previo concurso de méritos y oposición, cuando se evidencia actos en absoluta discordia con el ordenamiento jurídico deben ser nulos, en razón del principio de legalidad rige en el ámbito público, ya que no se puede tolerar la existencia de un acto con vicios graves, como se evidencia en el presente caso. (Corte Nacional de Justicia, 2021, pág.5)

Finalmente la Corte niega el recurso de casación ya que considera que la normas que refieren no haber sido aplicadas no son relevantes para el análisis del caso, ya que dentro del juicio se analiza las características bajo las cuales la servidora salió de la institución mas no su forma de ingresar al servicio público, y ahora la administración no puede hacer uso del recurso de casación por su negligencia en subsanar sus propios errores.

## **RESULTADOS**

Dentro del análisis de la resolución de la Corte Constitucional, la misma considera que la omisión de contratar sin previo concurso de méritos y oposición recae indiscutiblemente en la administración y consecuentemente no puede ser afectado el servidor público, por cuanto adquirió un derecho y consecuentemente debe gozar de las garantías que este conlleva, como estabilidad laboral e indudablemente goza de seguridad jurídica y propone como solución a este tipo de casos, agotar por vía judicial la validez del acto administrativo.

Y plantea como la regla jurisprudencial, en casos análogos, prohibir a la administración la remoción directa de los servidores públicos que hayan ingresado sin un previo concurso de méritos y oposición, justificando dicha remoción en subsanar vicios de legalidad, y en caso de existir dichos vicios de legalidad se debe aplicar la acción de lesividad, con la finalidad que el acto administrativo sea declarado lesivo y en consecuencia el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo otorgue su revocatoria, y determina que el incumplimiento de esta regla representa la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica.

Por su parte la Corte Constitucional busca precautelar la seguridad jurídica del administrado pese a conocer la legislación respecto a la acción de lesividad, que de manera sustancial, determina su procedencia exclusivamente en actos regulares o que mantengan vicios convalidables.

Por otra parte la Corte Nacional tiene un contrario totalmente distinto al que plantea la Corte Constitucional, y señala que pese a que se ha incumplido en solemnidades para el ingreso al sector público, debido al carácter vinculante de la resolución emitida por la corte Constitucional y a que la misma emite un regla jurisprudencia de carácter legislativo , tiene que remitirse a la misma y señala que la acción de lesividad es procedente de manera taxativa frente acto favorable y regulares, pero cuando nos referimos a actos favorables e irregulares, no se puede llevar bajo el mismo proceso estos tipo de actuaciones, por cuanto si un servidor público entra al sector público sin previo concurso de méritos y oposición aquello representa un acto irregular, que mantiene vicios grave o muy graves y el mismo no puede ser tolerado, y la Corte Nacional califica de improcedente la regla jurisprudencia mentada.

### **DISCUSIONES:**

Con la finalidad que sea el tribunal del contencioso administrativo el que califique de manera imparcial la actuación de la administración y del administrado, y de esa manera mitigar arbitrariedades por parte de la administración, que pueda existir un abuso de la autotutela administrativa, plantea como solución aplicar la acción de lesividad con la finalidad de contemplar y proteger la seguridad jurídica del administrado.

Sin embargo, no considera que al integrar precautela este derecho lo lesiona simultáneamente, ya que si hablamos de la seguridad jurídica entendemos que son normas claras públicas y emitidas por autoridad competente y la acción de lesividad se encuentra legislada dentro del ordenamiento jurídico en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador; Y en el artículo 115 del Código Orgánico Administrativo, y plantea su conducencia únicamente frente a los actos favorables regulares o con vicios subsanables, por consiguiente la regla jurisprudencial transgrede la normativa y vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

La Corte Nacional asertivamente cataloga como improcedente dicha regla jurisprudencia, pues la misma buscar legitimar actos que mantiene vicios graves o muy graves, y como la doctrina del derecho administrativo ha denotado, aquello es imposible, tal y como refiere Gordillo es una contradicción presumir de legítimo un acto cuando quien se enfrenta con él advierte inmediatamente que no es legítimo, y también determina como irrazonable que en la búsqueda del bien común se transgrede la legitimidad del acto.

### **CONCLUSIONES**

La doctrina y jurisprudencia ecuatoriana es concordante a lo manifestado a lo largo de la historia de la acción de lesividad en el ámbito global, por cuanto la doctrina demuestra que se puede presentar taxativamente frente a actos regulares o que mantengan vicios convalidables.

La ponderación de criterios emitidos por la Corte Nacional y la Corte Constitucional son sumamente relevantes, debido a que la opinión de cada uno provoca la yuxtaposición respecto a la aplicación de la acción de lesividad, sin embargo es importante reconocer que pese a que la Corte Constitucional busca precautelar la situación jurídica del administrado, quien por medio de la adquisición de un nuevo derecho goza de la garantía que este conlleva, aquello es indiscutible pero es objeto de debate la aplicación de la acción de lesividad frente al presupuesto que la Corte Constitucional plantea, pues tiene como objetivo utilizar esta acción para legitimar actos irregular, que mantienen vicios graves o muy graves y que por consiguiente su naturaleza debe ser la nulidad absoluta.

Por otra parte la Corte Constitucional se refiere a la protección de la seguridad jurídica del administrado, por medio de la regla jurisprudencial como mecanismo de defensa para limitar arbitrariedades que puedan ser producto del ejercicio de la autotutela administrativa sin control, pero debemos entender desde el principio de seguridad jurídica como normas claras, públicas y emitidas por autoridad competente, consecuentemente si por medio de una regla jurisprudencial se violenta o se omite lo mandatario por el ordenamiento jurídico, que taxativamente regula la procedencia de la acción de lesividad, se transgrede la ley y por defecto la seguridad jurídica también.

Por lo tanto se deduce que la regla jurisprudencial es improcedente, ya que no se puede tolerar actos administrativos con vicios graves o muy graves dentro de la legislación, que consecuentemente vulneren a la seguridad jurídica de los administrados, por cuanto altera la naturaleza de una acción, debe ser indispensable para la correcta ejecución este proceso la comprensión en su totalidad de los elementos y preceptos jurídicos que rodean a la acción, y contrario al fin primigenio de la regla jurisprudencial se obtiene lo opuesto ya que la Corte al emitir esta resolución tiene carácter vinculante y consecuentemente los demás órganos tienen la obligatoriedad de aplicarlo, pese que aquello respalde actos nulos que deberían ser extintos.

La correcta aplicación de la acción de lesividad es de la manera en que la norma lo expresa bajo el presupuesto de actos favorables y regulares, únicamente bajo estos presupuestos se puede disponer activar el proceso de revocatoria del acto a través de la acción

de lesividad, consecuentemente se debe considerar el criterio de la Corte Nacional quien se encuentra facultado para el análisis de temas de legalidad, y que sostiene como inconveniente la ya referida regla jurisprudencial.

Se habla de vicios de ilegitimidad cuando el acto administrativo se nace rodeado de irregularidades, se genera bajo parámetros contrarios a la ley, fue emitido por un órgano incompetente y demás solemnidades sustanciales que le da el carácter de legítimo a un acto, en consecuencia se estima que un acto ilegitimo es contrario al principio de legalidad y en consecuencia no se puede permitir que su existencia dentro del mundo juridico.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Benalcázar Guerrón, J. C. (2017). Reflexiones sobre la validez y la invalidez de los actos administrativos. *Facultad de Derecho de México*, 68(268), 93. [Enlace](#)
- Gordillo, A. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo* (8ª ed., Vol. Tomo III). Fundación Derecho Administrativo. [Enlace](#)
- Corte Constitucional. (2018, enero 24). *Sentencia N.º 030-18-SEP-CC*. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Corte Nacional de Justicia. (2021, septiembre 29). *Resolución No: 780-2021*. Quito, Pichincha, Ecuador. Recuperado el 29 de junio de 2023, de <https://appsj.funcionjudicial.gob.ec/jurisprudencia/buscador.jsf>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2021). *Oficio N° 436721*. Bogotá, Colombia. [Enlace](#)
- Lorenzo, F. M. (2019, enero). La función de la declaración de lesividad en el cauce revisor del art. 107 LPACAP. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, (39), 269-296. [Enlace](#)
- Cuadernos de jurisprudencia contencioso administrativa (1ª ed., Vol. Cuadernos de trabajo 6). (2014). Corte Nacional de Justicia.
- de Enterría, E. G. (1954). *Revista de administración pública*, 0034-7639(15), 109-154.
- Resolución No. 0085-2014. (31 de enero de 2014). Resolución No. 0085-2014 Juicio No. 0268-2011. Sentencia nº 0085-2014-SL de Sala de Lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (2012), 31 de enero de 2014, 2186-2012.
- Corte Nacional de Justicia (Ed.). (2014). *Cuadernos de jurisprudencia contencioso administrativa* (1ª ed., Vol. Cuadernos de trabajo 6). Corte Nacional de Justicia. ISBN: 978-9942-07-652-6
- Cabaña, A. J. (2022). *El procedimiento para declarar la lesividad en sede administrativa. ConTexto*.
- Dromi Casas, J. R. (1979). Acción de lesividad. *Revista de administración pública*, 15(88), 209-226.
- Benalcazar, J. C. (s.f.). Patricio Cordero Ordoñez, El silencio Administrativo. *Recensiones*, 13(13), 129-163. [Enlace](#)

## **ANEXOS**



Universidad  
Católica  
de Cuenca

**AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN EN EL  
REPOSITORIO INSTITUCIONAL**

Juliana Vanessa Coronel Lucas portador(a) de la cédula de ciudadanía N° 0107408536. En calidad de autor/a y titular de los derechos patrimoniales del trabajo de titulación "El antagonismo jurídico entre la acción de lesividad y su procedencia frente actos administrativos regulares y actos administrativos irregulares" de conformidad a lo establecido en el artículo 114 Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, reconozco a favor de la Universidad Católica de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos y no comerciales. Autorizo además a la Universidad Católica de Cuenca, para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el Repositorio Institucional de conformidad a lo dispuesto en el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 17 de octubre de 2023

Juliana Vanessa Coronel Lucas

C.I. 0107408536