

Índice

Dedicatoria.....	V
Nota preliminar.....	XXIII
Siglas y acrónimos utilizados en esta obra.....	XXV
FUNDAMENTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	1
Antecedentes del Estado.....	1
La Nación.....	2
Evolución histórica: de la unidad política-social a la concepción secularizada de Estado.....	4
¿Cuál es la diferencia entre las antiguas unidades políticas y el Estado contemporáneo?.....	7
El Estado como división de grupos humanos: Gobernantes y gobernados.....	9
Las características del Estado contemporáneo.....	10
La personalidad jurídica del Estado.....	11
Poder Político, Organización y Norma Jurídica.....	13
La división de funciones.....	14
Los derechos humanos y la descentralización.....	17
De la autonomía moral a la autonomía política en la Filosofía del Derecho actual: las “libertades de los antiguos” versus “las libertades de los modernos”.....	19
El Derecho Público.....	22
HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR.....	25
Introducción.....	25
La herencia administrativa española y la Administración Pública ecuatoriana en el siglo XIX.....	25

Las etapas de la Administración Pública ecuatoriana en el siglo XX.....	28
La Administración Pública ecuatoriana a inicios del siglo XX.....	30
La evolución de las competencias públicas a lo largo del siglo XX.....	31
Desarrollo institucional de la Administración Pública ecuatoriana en el siglo XX.....	38
El Consejo de Estado y la jurisdicción contencioso administrativa.....	38
El procedimiento administrativo.....	40
La hacienda pública y lo contencioso tributario.....	40
La legislación hacendística y los antecedentes de normativa legal presupuestaria, de contratación y de función pública.....	41
La planificación en el Ecuador.....	42
Los presupuestos públicos.....	44
La contratación pública ecuatoriana.....	47
La evolución del concepto de entidad pública y de personalidad jurídica de derecho público ecuatoriano.....	50
Las empresas públicas.....	52
Los organismos de transparencia y control social.....	56
La función pública.....	57
Centralización y descentralización.....	60
Antecedentes históricos del contencioso-administrativo.....	63
La organización judicial contencioso-administrativa.....	65
La organización judicial administrativa.....	66
Los tribunales de lo contencioso-administrativo.....	68
La Sala Administrativa de Casación de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.....	70
El Consejo de la Judicatura.....	70
Los estudios sobre la administración pública ecuatoriana.....	71
LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	77
La Constitución.....	77
Las normas legales.....	80
Las normas administrativas.....	86
Los ámbitos del Ejecutivo y del Legislativo.....	86

Reglamento y acto administrativo.....	87
Introducción—los enfoques tradicionales sobre el acto administrativo normativo—.....	87
Caracterización del reglamento en el derecho positivo.....	88
Distinción entre reglamento, acto administrativo y ley.....	90
Los reglamentos que dicta el Presidente de la República.....	92
Reglamentos de ejecución.....	92
Reglamentos autónomos.....	93
La reglamentación delegada.....	98
Reglamentos de necesidad y urgencia.....	107
La deslegalización.....	108
LA LEGALIDAD, EL ÓRGANO Y LA COMPETENCIA.....	111
El principio de la legalidad.....	112
La teoría del órgano.....	113
Concepto de competencia.....	117
Competencia de los servidores públicos.....	124
El ejercicio de la competencia.....	126
La asignación de la competencia.....	130
El traspaso de las competencias.....	132
La ejecución de las competencias.....	135
LA PERSONALIDAD JURÍDICA.....	139
Antecedentes, concepto y definición de la personalidad jurídica.....	139
Naturaleza del reconocimiento legal de la persona jurídica.....	142
Características de la personalidad jurídica.....	144
La desestimación de la personalidad jurídica.....	147
Las personas jurídicas de derecho público.....	150
Introducción a la personalidad jurídica de Derecho Público.....	150
Enfoque histórico de las personas jurídicas de derecho público en Ecuador.....	153
Características de las Personas Jurídicas de Derecho Público.....	156
El Consorcio.....	160

EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	167
La Presidenta y el Vicepresidente de la República.....	169
El Vicepresidente de la República.....	170
La función de ejecutar las leyes.....	171
Los ministros de Estado.....	171
La base legal de los ministerios de Estado y sus competencias.....	172
Cuerpos colegiados.....	176
Dependencias públicas.....	176
Consejos.....	177
Entidades públicas.....	177
Entidades financieras.....	179
Empresas públicas.....	179
Organismos del Estado.....	183
Los gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales.....	184
La Iglesia Católica.....	190
LA FUNCIÓN PÚBLICA	191
Introducción.....	191
El Servicio Público en el Ecuador.....	194
Normativa vigente Función pública.....	195
El Servidor Público y la política.....	197
La servidora pública.....	199
Institucionalidad administrativa.....	200
Gobiernos Autónomos Descentralizados.....	200
Empresas públicas.....	201
Órganos de control del servicio público.....	201
Ministerio de Trabajo.....	202
Sistema integrado de desarrollo del talento humano.....	203
Consejos consultivos.....	204
Contraloría General del Estado.....	204
Procuraduría General del Estado.....	205

Ministerio de Economía y Finanzas.....	205
Secretaría Nacional de la Administración Pública.....	205
Consejo de la Judicatura.....	205
Institución pública empleadora.....	205
Unidad de Administración del Talento Humano.....	205
Comité de Gestión de Calidad de Servicio y Desarrollo Institucional.....	206
Las figuras del empleo público.....	206
Carrera Administrativa.....	206
Selección, Nombramientos y contratos.....	208
Inhabilidades, prohibiciones.....	211
Nepotismo.....	212
Pluriempleo.....	213
Actos propios.....	214
Nombramientos y contratos.....	214
Nombramiento.....	214
Inscripción y registro.....	215
Libre nombramiento y remoción.....	215
Nombramiento provisional.....	216
Contrato de servicios ocasionales.....	216
Contratos civiles de servicios profesionales.....	217
Pasantías.....	217
Reingreso.....	218
Categorías de servidoras.....	219
Nivel jerárquico superior.....	219
Administradores de entidades públicas.....	220
Miembros de Directorio.....	220
Cargos públicos para discapacitados.....	220
El desempeño de la burocracia.....	221
Administración de recursos humanos.....	221
Acción de personal.....	221
Jornadas de trabajo.....	221
Cumplimiento de órdenes.....	222

Vacaciones, licencias, comisiones de servicio y permisos.....	222
Vacaciones.....	222
Suspensión de la jornada de trabajo.....	223
Licencias.....	223
Permisos.....	223
Comisiones de servicio.....	224
Subrogación.....	225
Traslados, traspasos, intercambio de puestos y cambios administrativos.....	225
Formación, capacitación y evaluación.....	226
Ascensos, evaluaciones y promociones.....	227
Evaluación.....	228
Remuneraciones.....	228
Indemnizaciones por accidente de trabajo o enfermedad.....	230
Terminación del servicio.....	231
Renuncia, cesación, destitución, remoción y revocatoria de mandato de funcionarios públicos.....	231
Renuncia o retiro voluntario.....	231
Venta de renuncia.....	232
Jubilación.....	232
Separación.....	233
Remoción.....	233
Supresión de puesto.....	235
Revocatoria de mandato.....	236
Otras causas de cesación de funciones.....	236
Procedimiento disciplinario y responsabilidades de los servidores públicos.....	236
Sumario administrativo.....	237
Causales de sanción.....	238
Multa.....	240
Destitución.....	240
Causales adicionales de destitución.....	242
Responsabilidad administrativa, civil y penal.....	244
Responsabilidad administrativa.....	244

Responsabilidad civil.....	246
Responsabilidad penal.....	248
Impugnación.....	251
La responsabilidad patrimonial del funcionario público.....	252
LAS DESCENTRALIZACIONES Y LAS AUTONOMÍAS.....	257
Las competencias establecidas en la Constitución y en el COOTAD.....	257
Competencias exclusivas.....	257
Competencias privativas.....	259
Competencias concurrentes.....	260
Competencias adicionales.....	262
Competencias residuales.....	262
Competencias delegadas.....	262
Gestión complementaria de las competencias.....	264
Coordinación de competencias.....	265
Competencias de ejecución.....	266
Subsidiariedad en el ejercicio de las competencias.....	267
Otras competencias previstas en la autonomía española.....	267
DEPENDENCIA, DESCONCENTRACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN, ADSCRIPCIÓN Y AUTONOMÍA EN EL DERECHO PÚBLICO ECUATORIANO.....	269
Antecedentes.....	269
La dependencia administrativa.....	270
La adscripción.....	271
Antecedentes del término de “adscripción”.....	272
La tutela.....	272
La desconcentración.....	275
La autonomía.....	278
Características de la “autonomía” de las entidades autónomas.....	280
Conclusión.....	287

CENTRALIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA	289
Introducción.....	289
Antecedentes históricos de la centralización.....	289
La centralización del Estado.....	291
Antecedentes de la descentralización.....	294
Concepto de descentralización.....	294
La descentralización de las competencias administrativas y la autonomía administrativa.....	296
Elementos de la descentralización.....	299
Clases de descentralización.....	300
La descentralización territorial.....	303
La descentralización por servicios o funcional.....	304
La descentralización a entes reguladores.....	306
Descentralización en la historia del Ecuador.....	307
La autonomía administrativa.....	309
Las entidades autónomas en general.....	309
Entidades autónomas contempladas en los textos constitucionales y legales.....	310
Los “gobiernos autónomos descentralizados” en la Constitución 2008 y el COOTAD.....	312
Las competencias son las mismas en la descentralización o en la autonomía.....	313
El desglose de las materias de la autonomía.....	314
 HISTORIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS EN EL ECUADOR Y LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL COOTAD	 319
La descentralización en la Ley Suprema de 2008 y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).....	325
El nuevo esquema de la descentralización.....	326
Antecedentes.....	326

Condiciones geográficas y poblacionales.....	327
Base legal.....	328
Aprobación de la Ley y del Estatuto de autonomía regional y de autonomía del Distrito.....	329
Las listas de las competencias.....	330
Las condiciones de las descentralizaciones y las autonomías según la Constitución 2008.....	336
Competencias y recursos adicionales atribuidos a los gobiernos autónomos descentralizados.....	338
El Consejo Nacional de Competencias.....	339
Procedimiento de transferencia de nuevas competencias adicionales o residuales.....	340
Los conflictos de competencias.....	341
LA AUTONOMÍA POLÍTICA.....	343
La potestad legislativa como esencia de la descentralización y la autonomía política.....	343
¿Reparto de competencias o reparto del poder?.....	345
Diferencia principal entre federalismo y autonomía.....	346
El federalismo en la historia del Ecuador.....	347
Las opciones del ejercicio legislativo de las comunidades autónomas españolas.....	354
El Estado autonómico español y las propuestas ecuatorianas.....	354
Estructura jurídica de la autonomía política.....	358
“La pluralidad de los ordenamientos”.....	358
El sistema de ordenamientos jurídicos en una autonomía política.....	358
Consecuencias jurídicas de la pluralidad de ordenamientos.....	359
Los sistemas de listas.....	360
Sistema de una lista.....	360
Sistema de dos listas.....	360
Legislación compartida sobre la misma materia en niveles complementarios.....	361

Normativa básica del Estado.....	363
Competencia en campos no determinados en la Constitución.....	366
Delegación legislativa.....	366
La delegación administrativa.....	367
Ejecución local de la normativa estatal.....	367
Leyes de armonización y directrices.....	368
La relación Gobierno Central, entidad reguladora y administración autónoma.....	369
La descentralización tributaria.....	369
ANTECEDENTES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	377
Introducción.....	377
Antecedentes y derroteros del acto administrativo.....	381
Orígenes del acto administrativo.....	381
El acto administrativo y las funciones del Estado.....	386
El acto jurídico y el negocio jurídico, frente al acto administrativo.....	389
Antecedente.....	389
La noción de acto jurídico y de negocio jurídico.....	391
La autonomía de la voluntad.....	392
El destino actual del negocio jurídico en el derecho privado y en su aplicación al acto administrativo.....	395
Potestad pública y voluntad en el acto administrativo.....	396
La voluntad en el acto discrecional.....	398
Problemas que surgen de la aplicación contenciosa de la noción tradicional del acto administrativo.....	399
La noción contemporánea de acto administrativo y la tendencia de desvincular el acto administrativo como centro del contencioso administrativo.....	401
La evolución del concepto de “acto administrativo” hacia una figura de defensa de los derechos subjetivos constitucionales de los particulares.....	405

LA NOCIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO EN EL ECUADOR	407
Antecedentes.....	407
Introducción.....	408
El acto administrativo en la legislación ecuatoriana.....	410
La noción de acto administrativo en el Ecuador.....	414
Los criterios orgánicos en la noción de acto administrativo en el Ecuador.....	415
La doctrina extranjera sobre el acto administrativo.....	418
La doctrina del acto administrativo en el Ecuador.....	421
El acto administrativo en la jurisprudencia ecuatoriana.....	423
Conclusión.....	427
Los actos administrativos de personas jurídicas con personalidad jurídica de Derecho Público.....	427
 CONCEPTO Y REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	 431
El concepto de acto administrativo.....	431
Declaración.....	433
Unilateral.....	435
Ejercicio de la función administrativa.....	435
Productor de efectos jurídicos.....	436
En forma directa o inmediata.....	436
Que se agotan con su cumplimiento.....	437
Requisitos del acto administrativo.....	437
Elementos esenciales: competencia, objeto, voluntad y forma.....	437
Objeto.....	438
Voluntad.....	438
Forma.....	439
Motivación.....	440
Notificación.....	443
Efectos jurídicos del acto administrativo (ejecutividad, presunción de legitimidad, exigibilidad y ejecutoriedad).....	445

MANIFESTACIONES DEL ACTO ADMINISTRATIVO	447
Contenidos del acto administrativo.....	447
Actos administrativos favorables y actos administrativos desfavorables o de gravamen.....	447
Actos definitivos y actos de trámite; actos que ponen fin a la vía administrativa o que causan estado; actos firmes y actos recurribles; actos originarios y actos confirmatorios.....	447
La nulidad administrativa.....	449
Autorización, permiso, concesión y licencia.....	450
Certificación y reconocimiento.....	451
Denominaciones de los actos administrativos.....	452
La “sumilla”.....	454
El poder discrecional.....	455
Efectos de la característica del acto de ser discrecional. Para qué sirve este concepto.....	460
El silencio administrativo.....	462
Los “actos políticos”.....	471
El acto administrativo frente a las otras actividades administrativas.....	474
TERMINACIÓN Y VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	479
Terminación del acto administrativo.....	479
Formas de terminación del acto administrativo.....	481
Cumplimiento del objeto, término o condición.....	481
Caducidad.....	481
Lesividad.....	482
Desuso, decaimiento, inutilidad.....	482
Rechazo y Renuncia.....	483
Vicios del acto administrativo.....	483
Acto inexistente.....	485
El sistema de anulación administrativa del procedimiento español.....	486

EXCURSO: APROXIMACIÓN AL ACTO ADMINISTRATIVO EN GARCÍA DE ENTERRÍA EN EL DERECHO COMPARADO	489
Introducción.....	490
La noción del acto administrativo en García de Enterría.....	491
I. En relación con otros autores.....	491
Autotutela no es necesaria en todos los casos.....	494
II. Definición.....	494
III. El acto administrativo y el negocio jurídico.....	499
Ejercicio de potestad administrativa.....	499
La autonomía de la voluntad.....	500
La voluntad en el poder discrecional.....	506
IV. La noción contemporánea de acto administrativo y la tendencia de desvincular el acto administrativo como centro del contencioso administrativo.....	507
IMPUGNACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN SEDE ADMINISTRATIVA	513
El derecho de petición.....	513
Antecedentes de procedimientos administrativos.....	516
Introducción.....	516
Requisitos del trámite del acto administrativo.....	519
Actos administrativos.....	522
Actos interlocutorios y Actos de simple administración.....	523
Hechos administrativos.....	525
Actos normativos.....	525
Vías de hecho.....	525
Omisiones.....	525
Nulidad.....	526
Conversión.....	527
Vicios subsanables.....	527
Suspensión.....	527

Elementos en procedimientos de impugnación.....	527
Partes en el procedimiento.....	531
Notificaciones.....	532
Plazos.....	532
Sustanciación.....	533
Silencio administrativo.....	533
Terminación.....	533
Procedimientos administrativos de impugnación.....	533
Recursos.....	533
Reclamación.....	534
Extraordinario de revisión.....	535
Procedimiento de nulidad: potestad de revisión.....	535
Resolución de peticiones.....	536
Aclaración, rectificación y subsanación.....	536
Procedimiento administrativo y judicial de lesividad.....	536
El agotamiento de la vía administrativa.....	536
Actos que causan estado y actos firmes.....	538
Procedimientos especiales.....	538
Procedimiento Sancionador.....	538
Coactiva.....	539
El procedimiento sancionador para servidores públicos y para servidores judiciales, que tienen sus normas propias en el procedimiento disciplinario.....	540
Procedimientos excluidos.....	540
Responsabilidad extracontractual del Estado.....	540
Impugnación en sede constitucional.....	541
LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.....	543
Aspectos históricos de la responsabilidad del Estado en el Ecuador.....	543
Principios que fundamentan la responsabilidad del Estado.....	545
Responsabilidad del Estado por la actividad administrativa.....	547

Clases de responsabilidad.....	547
Extracontractual y contractual.....	547
Responsabilidad extracontractual.....	548
Factores de atribución de la responsabilidad. Culpa, falta o falla de servicio y lesión antijurídica.....	550
Requisitos que deben concurrir, daño y nexo causal.....	551
Factores especiales de atribución.....	551
Riesgo.....	551
Daño o sacrificio especial.....	551
Responsabilidad contractual del Estado: factores de atribución y requisitos.....	552
Responsabilidad del Estado por la actividad legislativa.....	553
Responsabilidad del Estado por la violación de tratados internacionales.....	554
Responsabilidad de los agentes o funcionarios públicos.....	554
Alcance de la indemnización: daño emergente, lucro cesante y reparación integral.....	555
Daños y perjuicios por contravención de tratados internacionales.....	556
Acciones y recursos para solicitar la responsabilidad del Estado.....	556
Procedimiento en sede administrativa.....	557
El proceso judicial.....	558
Responsabilidad contractual administrativa.....	558
Prescripción.....	559