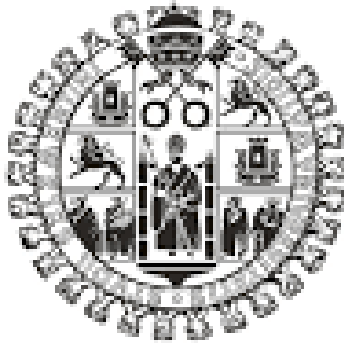


**UNIVERSIDAD DE SALAMANCA**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**ESCUELA DE DOCTORADO**



**VNiVERSiDAD**  
**D SALAMANCA**

**“ACTOS ADMINISTRATIVOS FAVORABLES EN LA REPÚBLICA  
DOMINICANA Y SU LESIVIDAD”**

**TESIS DOCTORAL**

**AUTOR:**  
**OSIRIS DISLA YNOA**

**DIRECTOR:**  
**DR. D. MARCOS MATÍAS FERNANDO PABLO**

**Salamanca, 2024**

**“ACTOS ADMINISTRATIVOS FAVORABLES EN PÚBLICA DOMINICANA Y  
SU LESIVIDAD”**

FERNANDO  
PABLO MARCOS  
MATIAS -  
[REDACTED]

Firmado digitalmente  
por FERNANDO PABLO  
MARCOS MATIAS -  
[REDACTED]  
Fecha: 2024.03.13  
09:10:06 +01'00'

### **Valor de la inteligencia.**

Sabiduría, ante todo; adquiere sabiduría; y sobre todas tus posesiones  
adquiere inteligencia.

Proverbios 4:7/Reina-Valera 1960

**Dedicatoria:**

*Dedico esta tesis doctoral a Jehová Dios todo Poderoso.  
A mi madre Zoila Antonia Ynoa Gómez y mi fallecido padre  
Ercilio Disla Ramos, a mis hijos Ronaldson Manuel Disla  
Arias, Jhon Osiris Disla Arias y Osianny Raquel Disla Arias,  
y a mis hermanos, por su apoyo incansable y ser partícipe  
de mis éxitos educativos.*

### **Agradecimientos:**

*Agradezco de todo corazón a mi Dios generoso,  
Jehová de los ejércitos, a la FCJP-UASD,  
A la USAL, a mi tutor D. Don Marcos Fernando  
Pablo, a Yondi Manuel Jaquez Brito,  
A Junior L. Serrano Fernández, a Mártires  
Familia Aquino, Alberto Ramírez Cabral,  
a Manuel Ramírez Susaña, Zulima Sánchez  
Sánchez, Lorenzo Mateo Bujosa Vadell  
por su apoyo incansable y ser partícipes  
de mis éxitos educativos.*

## ÍNDICE

|                                                                                     |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Valor de la inteligencia.....</b>                                                | <b>ii</b>  |
| <b>Dedicatoria: .....</b>                                                           | <b>iii</b> |
| <b>Agradecimientos: .....</b>                                                       | <b>iv</b>  |
| <b>Introducción .....</b>                                                           | <b>1</b>   |
| <b>Capítulo I. Teorías y conceptualizaciones sobre el acto administrativo. ....</b> | <b>7</b>   |
| 1.1 Aspecto histórico del acto administrativo. ....                                 | 7          |
| 1.2 Origen del acto administrativo. ....                                            | 9          |
| 1.3 Concepto de acto administrativo. ....                                           | 15         |
| 1.4 Características del acto administrativo.....                                    | 22         |
| 1.4.1 Presunción de legalidad. ....                                                 | 23         |
| 1.4.2 Presunción de ejecutoriedad. ....                                             | 27         |
| 1.5 Concepto de hecho administrativo. ....                                          | 30         |
| 1.6 Clasificación de los actos administrativos. ....                                | 33         |
| 1.6.1 Según su destinatario. ....                                                   | 34         |
| 1.6.2 Según su forma o su estructura.....                                           | 35         |
| 1.6.3 Según su formación. ....                                                      | 35         |
| 1.6.4 Según su momento. ....                                                        | 36         |
| 1.6.5 Según su contenido.....                                                       | 37         |
| 1.6.6 Según su competencia territorial. ....                                        | 38         |
| 1.6.7 Según su competencia organizacional. ....                                     | 38         |
| 1.7 Elementos del acto administrativo. ....                                         | 39         |
| 1.7.1. Elementos Esenciales. ....                                                   | 40         |
| 1.7.1.1 Sujeto. ....                                                                | 40         |
| 1.7.1.2 Causa.....                                                                  | 41         |
| 1.7.1.3 Forma. ....                                                                 | 42         |
| 1.7.1.4 Finalidad. ....                                                             | 43         |
| 1.7.1.5 Moralidad.....                                                              | 43         |
| 1.7.2 Elementos Accidentales o Accesorios. ....                                     | 44         |

|                                                                                             |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1.7.2.1 Término.....                                                                        | 45        |
| 1.7.2.2 Condición.....                                                                      | 45        |
| 1.7.2.3 Modo.....                                                                           | 46        |
| 1.8 Eficacia de los actos administrativos. ....                                             | 46        |
| 1.9 Diferencia entre acto y hecho administrativos. ....                                     | 48        |
| 1.10. Validez de los actos administrativos. ....                                            | 49        |
| 1.10.1 Teoría de la invalidez de los actos administrativos. ....                            | 50        |
| 1.11. Los actos de gobierno.....                                                            | 52        |
| 1.11.1 Alcances de la controversia al respecto .....                                        | 52        |
| 1.11.2 Distintos empleos de la palabra gobierno.....                                        | 53        |
| 1.11.3 La teoría del acto de gobierno. Caracteres. ....                                     | 55        |
| 1.11.4 El acto de gobierno y la defensa en juicio. ....                                     | 57        |
| 1.11.5 El principio de que debe haber una instancia judicial al menos.....                  | 59        |
| 1.11.6 La cuestión en la práctica jurisprudencial. ....                                     | 61        |
| <b>Capítulo II. Actos administrativos favorables.....</b>                                   | <b>65</b> |
| 2.1 Aspectos generales sobre los actos administrativos favorables. ....                     | 65        |
| 2.2 Conceptos de actos administrativos favorables. ....                                     | 67        |
| 2.2.1 Clasificación de los actos administrativos favorables.....                            | 70        |
| 2.2.1.1 Actos administrativos constitutivos de derechos.....                                | 71        |
| 2.2.1.2 Actos administrativos declarativos. ....                                            | 72        |
| 2.2.1.3 Actos administrativos de control. ....                                              | 74        |
| 2.2.1.4 Actos administrativos de fomento. ....                                              | 76        |
| 2.3 Aspectos generales para impugnar un acto administrativo favorable. ....                 | 77        |
| 2.4 Los actos administrativos favorables como garantía de derechos ciudadanos. ....         | 79        |
| 2.5 Presunción de Validez en los Actos Administrativos Favorables. ....                     | 81        |
| 2.6 Trascendencia de la Motivación en los Actos Administrativos Favorables.....             | 83        |
| 2.7 Recursos y Reclamaciones Contra Actos Administrativos Favorables.....                   | 85        |
| 2.8 Impacto de los Actos Administrativos Favorables en la Administración Pública. ..        | 86        |
| 2.9 Los Actos Administrativos Favorables como símbolo de Confianza en el Gobierno.<br>..... | 89        |
| 2.10 Noción de actos administrativos desfavorables. ....                                    | 90        |

|                                                                                                                 |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2.10.1 Efectos de los actos administrativos desfavorables.....                                                  | 93         |
| 2.10.2 Recursos contra un acto administrativo desfavorable .....                                                | 94         |
| 2.10.3 La impugnación de actos administrativos desfavorables. ....                                              | 95         |
| 2.10.3.1. Impugnación en la vía administrativa:.....                                                            | 96         |
| 2.10.3.2. Impugnación en la vía judicial: .....                                                                 | 98         |
| 2.10.4 ¿Cuál es el plazo para impugnar un acto administrativo desfavorable en la vía administrativa? .....      | 99         |
| 2.11 Actos favorables válidos.....                                                                              | 100        |
| 2.11.1 Actos Favorables Válidos en Contratos y Acuerdos Legales. ....                                           | 101        |
| 2.11.2 La Responsabilidad Legal en la Ejecución de Actos Favorables Válidos.....                                | 103        |
| 2.11.3 Los Actos Favorables Válidos y su Relación con la Ética Jurídica.....                                    | 104        |
| 2.11.4 Actos Favorables Válidos y su Papel en la Protección de Derechos Fundamentales. ....                     | 106        |
| 2.11.5 Interpretación Jurídica de los Actos Favorables Válidos y su Impacto en los Derechos de las Partes. .... | 107        |
| 2.11.5.1 Interpretación de la normativa aplicable. ....                                                         | 107        |
| 2.12 Actos favorables inválidos. ....                                                                           | 108        |
| 2.12.1 Consecuencias legales de los actos favorables inválidos: .....                                           | 109        |
| 2.13 Actos Administrativos Favorables en el Contexto Internacional. ....                                        | 110        |
| 2.14 Diferencias entre actos administrativos favorables y desfavorables.....                                    | 112        |
| <b>Capítulo III: Teoría general sobre la lesividad de actos administrativos. ....</b>                           | <b>114</b> |
| 3.1 Aspectos generales sobre la lesividad de los actos administrativos.....                                     | 114        |
| 3.2 Conceptos de lesividad.....                                                                                 | 115        |
| 3.2.1 La lesividad según la doctrina. ....                                                                      | 117        |
| 3.3 La acción de lesividad y sus antecedentes. ....                                                             | 119        |
| 3.3.1 Antecedentes.....                                                                                         | 119        |
| 3.3.1.1 En España: .....                                                                                        | 119        |
| 3.3.1.2 En Colombia: .....                                                                                      | 122        |
| 3.3.1.3 En Ecuador: .....                                                                                       | 124        |
| 3.3.2 Definiciones de acción de lesividad. ....                                                                 | 127        |
| 3.4 Naturaleza jurídica de la lesividad de los actos administrativos.....                                       | 128        |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                            |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.5 Requisitos de la lesividad.....                                                                                                                                                                                                                                                        | 130        |
| 3.5.1 Requisito subjetivo. ....                                                                                                                                                                                                                                                            | 131        |
| 3.5.2 Requisitos objetivos.....                                                                                                                                                                                                                                                            | 132        |
| 3.5.3 Requisito de eficacia: notificación de la declaración de lesividad.....                                                                                                                                                                                                              | 133        |
| 3.6 Procedimiento de Lesividad.....                                                                                                                                                                                                                                                        | 134        |
| 3.7 Procedimiento a seguir en la Acción de Lesividad. ....                                                                                                                                                                                                                                 | 141        |
| 3.8 Efectos que produce la declaratoria de lesividad. ....                                                                                                                                                                                                                                 | 147        |
| 3.9 Procedimiento declaración de lesividad.....                                                                                                                                                                                                                                            | 149        |
| 3.9.1 Naturaleza jurídica de la declaratoria de lesividad.....                                                                                                                                                                                                                             | 156        |
| 3.10 Caducidad de la declaratoria de la acción de lesividad.....                                                                                                                                                                                                                           | 158        |
| 3.11 Vicios que afectan la acción de lesividad en el Derecho.....                                                                                                                                                                                                                          | 160        |
| 3.12. Ausencia de la declaración de lesividad. ....                                                                                                                                                                                                                                        | 161        |
| 3.13 El doble agravio a la legalidad y al interés público en el proceso contencioso de lesividad .....                                                                                                                                                                                     | 162        |
| <b>Capítulo IV: Revisión y revocación de los actos administrativos favorables .....</b>                                                                                                                                                                                                    | <b>165</b> |
| 4.1 Aspectos generales sobre la revisión y revocación de los actos administrativos favorables. ....                                                                                                                                                                                        | 165        |
| 4.2 Antecedentes y Disposiciones Relevantes. ....                                                                                                                                                                                                                                          | 166        |
| 4.3 La revocación. ....                                                                                                                                                                                                                                                                    | 172        |
| 4.3.1 La revocación positiva.....                                                                                                                                                                                                                                                          | 175        |
| 4.3.2. Revocación negativa. Diferencia con Anulación. ....                                                                                                                                                                                                                                 | 179        |
| 4.3.3 Objeto de la revocación. ....                                                                                                                                                                                                                                                        | 183        |
| En sus argumentaciones jurídicas, los expertos deben definir de manera clara el concepto y emplear con precisión las revocaciones llevadas a cabo por la Administración Pública de los actos beneficiosos, un aspecto crucial tanto en el ámbito judicial como en la normativa legal. .... | 183        |
| 4.4 Actos nulos de pleno derecho.....                                                                                                                                                                                                                                                      | 186        |
| 4.4.1 Identificación de causas de Nulidad de Pleno Derecho. ....                                                                                                                                                                                                                           | 189        |
| 4.4.2 Proceso de Declaración de Nulidad.....                                                                                                                                                                                                                                               | 191        |
| 4.4.3 Revisión de oficio de los favorables nulos. ....                                                                                                                                                                                                                                     | 193        |
| 4.4.4 Actos favorables anulables. ....                                                                                                                                                                                                                                                     | 195        |

|                                                                                                                                                                                                                                                          |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.4.5 Autoridad competente para declarar los actos anulables.....                                                                                                                                                                                        | 197        |
| 4.3.6 Efectos de los actos anulables .....                                                                                                                                                                                                               | 198        |
| Los actos anulables conservan su efectividad hasta que el órgano competente declare su anulación, momento en el cual el acto administrativo pierde su eficacia. La regulación de los efectos o consecuencias de la anulabilidad se establece según: ..   |            |
| 4.5 Lesividad en el derecho dominicano.....                                                                                                                                                                                                              | 200        |
| 4.6 Revocación de actos administrativos de oficio. ....                                                                                                                                                                                                  | 209        |
| 4.7 Revocación de actos administrativos a instancia de parte. ....                                                                                                                                                                                       | 222        |
| 4.8 Límites de la revocación. ....                                                                                                                                                                                                                       | 225        |
| 4.9 Indemnización por revocación. ....                                                                                                                                                                                                                   | 232        |
| <b>Capítulo V: Actos Favorables Lesivos en la Administración Pública Dominicana..</b>                                                                                                                                                                    | <b>245</b> |
| 5.1. Generalidades sobre las contrataciones y concesiones publicas lesivas.....                                                                                                                                                                          | 245        |
| 5.1.2 Legislación y regulación.....                                                                                                                                                                                                                      | 245        |
| 5.1.3 Supervisión y rendición de cuentas. ....                                                                                                                                                                                                           | 246        |
| 5.2 Los Subsidios Públicos. ....                                                                                                                                                                                                                         | 246        |
| 5.2.1 Características de los subsidios. ....                                                                                                                                                                                                             | 247        |
| 5.2.2 Tipos de subsidios.....                                                                                                                                                                                                                            | 249        |
| 5.2.3 Subsidios directos. ....                                                                                                                                                                                                                           | 249        |
| 5.2.4 Subsidios indirectos.....                                                                                                                                                                                                                          | 250        |
| 5.2.5 Los subsidios sociales en la República Dominicana. ....                                                                                                                                                                                            | 251        |
| 5.2.5.1 Agencias dependientes del GPS: .....                                                                                                                                                                                                             | 252        |
| 5.2.5.2 Evolución e impacto de los subsidios sociales. ....                                                                                                                                                                                              | 254        |
| 5.2.5.3 Asignación de los subsidios por provincia. ....                                                                                                                                                                                                  | 255        |
| 5.3 Adjudicaciones Gubernamentales. ....                                                                                                                                                                                                                 | 256        |
| 5.3.1 Adjudicaciones .....                                                                                                                                                                                                                               | 256        |
| 5.3.2 Adjudicación de contrato público.....                                                                                                                                                                                                              | 257        |
| El proceso de adjudicación comprende una serie de procedimientos que el órgano de contratación debe llevar a cabo para otorgar un contrato público, es decir, los pasos y acciones necesarios para la correcta asignación de dicho contrato público..... |            |
| 5.3.2.1 Procedimiento de adjudicación de contratos públicos.....                                                                                                                                                                                         | 257        |
| 5.3.2.2 ¿En qué consiste la adjudicación de contratos? .....                                                                                                                                                                                             | 258        |

|                                                                         |            |
|-------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.3.3 Sistema de contrataciones de bienes, servicios y concesiones..... | 259        |
| 5.3.4 Contratos de concesión de obras públicas. ....                    | 260        |
| 5.3.4.1 Licitación pública: .....                                       | 261        |
| 5.3.5 Procedimientos de contrataciones. ....                            | 262        |
| 5.3.5.1 Contratación Directa:.....                                      | 262        |
| 5.3.5.2 Contratación por comparativa de precios: .....                  | 263        |
| 5.3.5.3 Procedimiento simplificado:.....                                | 264        |
| 5.3.5.4 Contrato marco: .....                                           | 265        |
| 5.3.5.5 Fases del procedimiento de compras:.....                        | 266        |
| 5.4 Concepciones de obras públicas.....                                 | 266        |
| 5.4.1 Sobre el funcionamiento del contrato de concesión de obras: ..... | 267        |
| 5.4.2 Deberes del concesionario. ....                                   | 269        |
| 5.4.3 Derechos del concesionario.....                                   | 270        |
| 5.5 Autorización de prestación de Servicios Públicos. ....              | 270        |
| 5.6 Subvenciones otorgadas por los poderes públicos. ....               | 271        |
| 5.6.1 Conceptualización. ....                                           | 271        |
| 5.7 Subvenciones procedentes de la Unión Europea. ....                  | 275        |
| 5.8 Concesiones de uso del dominio público. ....                        | 277        |
| 5.8.1 El Desarrollo Legal Del Dominio Público Dominicano. ....          | 280        |
| <b>Bibliografía .....</b>                                               | <b>290</b> |

## Introducción

El inicio de la investigación del tema **“Actos Administrativos Favorables en la República Dominicana y su Lesividad”** encuentra su justificación y fundamentación en varios aspectos de considerable relevancia, en primer lugar, se justifica en el aspecto teórico histórico, sobre las debilidades de la administración pública dominicana, que como ya han referido varios autores, entre ellos el administrativista dominicano, Rodríguez Huerta<sup>1</sup>, que estableció que *“los órganos y entidades administrativas, para el cumplimiento de sus fines, se encuentran investidos de prerrogativas de poder público, desarrollan actividades de prestación y fomento, sus bienes se encuentran sometidos a un estatuto particular; por lo que los actos, contratos y vías de hecho en que incurran están sujetos al control contencioso administrativo y como ha de saberse deben estar a cargo de un órgano jurisdiccional, que se ubica institucionalmente en el ámbito del Poder Judicial, y que en todo caso sería el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo”*, que en la actualidad se denomina Tribunal Superior Administrativo.

Pero tal y como se ha expresado con anterioridad al referir los escritos de especialistas, dentro de esa actividad cotidiana de la administración pública, existe una facultad única y especial y es aquella que se refiere a la autoridad para generar sus propios actos administrativos y contratos, y como podrá notarse a lo largo del desarrollo de esta investigación, para el caso de la administración pública dominicana, en múltiples ocasiones pueden estos actos, mayormente aquellos que son favorables y originadores de derechos para los Administrados, generar un alto nivel de lesividad para el patrimonio público Estatal.

Para comprender la situación particular relativa a los actos administrativos de la administración pública dominicana, cabría la necesidad casi por obligación de adentrarse

---

<sup>1</sup> Rodríguez, O. (2009). *“Derecho administrativo dominicano y principios generales”*. Santo Domingo: Revista De Derecho.

un poco al derecho administrativo dominicano, que si bien es cierto que ha seguido la tradición francesa de generar un derecho propio de la administración, desde la fundación de la República Dominicana en el año 1844, y hasta el año 1947, no existió en Estado Dominicano una jurisdicción especializada que conociera las controversias surgidas entre las personas y la administración; por lo que esta función durante más de 100 años, según el autor Rodríguez O. (2009)<sup>2</sup>, le correspondió a los tribunales ordinarios no especializados en el derecho administrativo. Se puede afirmar entonces que la correspondencia tan particular del sistema jurídico administrativo francés, de derecho aplicable y jurisdicción especializada, no existió en la República Dominicana en un largo período de su historia.

Se debe indicar con presteza, que durante largos años, partiendo desde la fundación de la República Dominicana, la administración pública local no estaba regulada con carácter especial, pues sus actividades administrativas solo podían ser atacadas antes tribunales no especializados y con cierto nivel de incomprensión del tema, pues esos tribunales, la propia administración pública y los administrados no comprendían en nada la actividad administrativa, porque no se había constituido un derecho propio que estuviera desarrollado para comprender la situación legal de los actos emitidos, pues tampoco existía un concepto preciso sobre el acto administrativo, mucho menos de su clasificación o del alcance jurídico de sus efectos, pero seguían siendo producidos con regularidad, sin control y sin sujeción legal o judicial.

En tal sentido y aprovechando este vacío legal y normativo, un grupo de administradores en confabulación con administrados, viendo esta debilidad de tantos años, que suponía el no control de los actos administrativos, realizaron todas las diligencias necesarias para afectar el patrimonio público, a través de ciertos actos que tenían la categoría inefable de favorables, generados con premeditación, corrupción contra el patrimonio público y en otras ocasiones para afectar sin razón ni motivo, el derecho de los administrados desconocedores de esta situación.

---

<sup>2</sup> Idem.

La falta de provisión de herramientas jurídicas adecuadas y la ausencia de un derecho administrativo propio a lo largo de todos esos años, convierte al derecho administrativo dominicano, en un derecho relativamente joven, cuyo intento de renacimiento hace no más de 30 años, por lo que, requiere investigación y explicación, para forjar una propuesta de conceptualización clara y precisa y un control y aplicación de las herramientas modernas del derecho administrativo, que sirva para corregir estas debilidades, para lo cual el derecho administrativo español puede ser un gran referente, en virtud de que se trata de un derecho de muchos años en la práctica judicial, y ya desarrollado, con estructura y figuras jurídicas legales y constitucionales muy precisa y está sola causa referencial motiva la redacción de este trabajo de tesis basado en el tema ofertado.

Se procura en cierto modo a través de esta investigación, dar respuesta a la problemática que envuelve el Estado Dominicano casi en su totalidad, en el sentido de que, en el entorno de la administración pública dominicana, es imperante la existencia de un concepto común, preciso y aplicable sobre el acto administrativo como tal, además generar doctrinas nuevas sobre la lesividad, su alcance y efecto, pero sobre todo vislumbrar el nacimiento futuro de controles activos y eficaces, en lo relativo al efecto lesivo que producen ciertos actos que encierran la categoría de favorables, mediante los cuales se ha diluido el patrimonio público del Estado dominicano y que además motiven para el desarrollo de una jurisdicción contenciosa administrativa que controle la actividad y los actos administrativos de la administración pública.

Se procura crear las condiciones legales propicias para que exista de manera amplia y desarrollada un procedimiento administrativo general que proteja los derechos e intereses de las personas en su relación con la administración, los actos administrativos que afecten sus derechos y obligaciones están sujetos al previo cumplimiento de un debido proceso administrativo; además, las personas, para la protección de sus derechos frente a los actos dictados por la autoridad al margen de la juridicidad, tienen a su disposición recursos, en sede administrativa y jurisdiccional.

Los denominados actos de corrupción más comunes a lo interno del Estado Dominicano de manera histórica y en la actualidad, se han producido en su gran mayoría, por la generación de un tipo o clasificación de acto administrativo en exclusivo, se trata del denominado “acto administrativo favorable”, porque envuelve la conformación, declaración y entrega de cierto derechos patrimoniales, dinero del Estado, concebido de mala forma o contraria a las normativas existentes, pero siempre basado en esa debilidad histórica de falta de control y un marco jurídico adecuado, por esto se presta tanta atención a este tipo de acto durante todo el trayecto de la investigación.

Todavía en la actualidad, o sea en el año 2023, luego de todos esos años de intentos, por sobrevivir, desarrollarse e iniciar el camino de la buena administración y control sobre sus propios actos administrativos, la administración pública dominicana, presenta serias y grandes debilidades, sobre todo por la escasa existencia de un marco regulatorio legal correcto y adecuado a la época en que se administra en la actualidad, así como las limitaciones y poco alcance del único Tribunal Superior Administrativo que existe, que tiene una jurisdicción nacional y que no alcanza ni puede responder con la agilidad requerida ante los abusos de la administración pública contra los administrados.

En los aspectos administrativos locales, el 26 de enero del año 2010, en la Republica Dominicana, fue proclamada y entro en vigencia una nueva reforma constitucional, que en sus artículos 138 al 140<sup>3</sup>, ampara por primera vez a los administrados, contra los actos arbitrarios e ilegales de la administración pública e intenta controlar los actos de esta, produciéndose como fenómeno jurídico estudiable, el desborde de acciones de exigencias contra la administración, el cual no ha podido ser saciado con la agilidad requerida por el único tribunal especial existente “el Tribunal Superior Administrativo”, ni tampoco se han podido judicializar los daños que pueda recibir la propia administración, por parte de aquellos que le han causado cierto nivel de lesividad con los actos favorables, sobre los cuales se puede declarar esta lesividad, ya que esta última figura jurídica de lesividad, es

---

<sup>3</sup> Artículo 138-140. “*Constitución Política de la República Dominicana*”. Proclamada el 26 de enero. Publicada en la Gaceta Oficial No. 10561, del 26 de enero de 2010.

casi desconocida y de muy reciente resonancia legal y jurisprudencial en el derecho dominicano.

Todos estos supuestos referidos con anterioridad sirven como sustento a la forma de identificación y redacción del capitulado del índice o esquema de tesis, cuyo contenido ha sido descrito de la manera que siguiente:

El capítulo I, consiste en un estudio general sobre el acto administrativo, sus generalidades, concepto, clasificación e historia, desde el punto de vista de la doctrina general y se han tomado en cuenta algunos aspectos muy particulares de la doctrina local dominicana, además en este capítulo se hace un análisis documental en lo relativo al hecho administrativo diferenciándolo del propio acto administrativo y midiendo el alcance y efecto, tanto del hecho como del acto administrativo, pero también se estudian los elementos propio del acto administrativo.

Ya en el capítulo II, se hace un estudio sobre el acto administrativo favorable, que es una denominación especial dentro de los tipos de actos que puede generar la administración pública, visualizando desde la redacción documental, sus características generales, la noción, así como la descripción del acto favorable valido y el inválido, así mismo, se presta un gran interés dentro de este capítulo a la nulidad relativa de los actos favorables y la nulidad absoluta, realizando además una diferencia entre el efecto que producen los actos administrativos favorables, así como los desfavorables, fundamentando la diferencia entre cada uno de ellos.

Como podrá notarse al leer y estudiar el texto redactado, en el capítulo III, se estudia y describe de manera general algunos aspectos sobre la lesividad, como figura esencial del derecho administrativo, aquí se vislumbra en el análisis, sus aspectos generales, concepto de lesividad, su naturaliza jurídica, el fundamento teórico y de individualización sobre cuales actos administrativos pueden ser atacado a través de la acción de lesividad, dejando por sentado cuales requisitos previos se deben cumplir para poder accionar en lesividad, tanto en sede administrativa como en la jurisdicción contenciosa administrativa.



Luego en el capítulo IV, se refiere sobre la revisión y revocación de los actos favorable, tocando sus aspectos generales, así como la clasificación de actos nulos de pleno derecho, y la revisión de oficio de los actos favorables y de esta última clasificación se estudia los actos favorables nulos, los anulables y el procedimiento de persecución por lesividad.

Para culminar con el estudio iniciado en el capítulo V, se cursará un análisis de algunos actos favorables exclusivos, entre los que están los subsidios públicos, adjudicaciones de contratos públicos, concesiones de obras y servicios, las subvenciones otorgadas a por los poderes públicos y las concesiones de del dominio público, entre algunos actos administrativos favorables que deben ser analizados.

Finalmente, los aspectos conclusivos son presentados de la manera más precisa y concisa necesaria, para lograr que los estudiosos del derecho administrativo puedan contar con esta nueva herramienta doctrinal para su uso y para el uso del bien común del Estado dominicano y de cualquier otro Estado o particular que entienda de utilidad el estudio realizado.

## **Capítulo I. Teorías y conceptualizaciones sobre el acto administrativo.**

### **1.1 Aspecto histórico del acto administrativo.**

Si bien es cierto que la mayoría de la doctrina moderna enfatiza en que el acto administrativo tiene su origen en la Revolución Francesa, hay distintas corrientes y opiniones respecto a que el surgimiento del acto administrativo se encuentra en la evolución de las instituciones administrativas a lo largo de la historia. Aunque no existe un consenso absoluto sobre cuál fue el primer acto administrativo, es posible rastrear sus antecedentes en diferentes civilizaciones y épocas.

Desde la antigüedad, diversas civilizaciones desarrollaron formas incipientes de administrar, de manera pública y gubernamental. Por ejemplo, en Egipto, el faraón emitía órdenes y decretos para gobernar el país y administrar sus recursos, lo que ahora podría entenderse como un “acto administrativo”. En Mesopotamia, los monarcas y líderes políticos emitían decisiones y edictos para regular la sociedad y la economía.

Desde el tiempo prehistórico han surgido los procesos de gestión administrativa para las diversas actividades de sustentos, pero eran los líderes de las tribus quienes distribuían los trabajos de acuerdo con su edad o sexo.

En las antiguas civilizaciones del siglo X a.C., surgió la necesidad de establecer un sistema de dirección y administración para la población. En este contexto, se elaboraron acuerdos y normas constitucionales con el fin de mejorar la gestión gubernamental, lo que marcó el inicio de la civilización. En este periodo, también se originaron la religión, la ciencia, la política, la escritura y las distintas clases sociales y culturales, entre otros aspectos<sup>4</sup>.

Para ese entonces el término “acto administrativo” no existía como tal, pero existían normas y reglas para las tomas de decisiones y la realización de las diferentes actividades

---

<sup>4</sup> Mendoza, V. (2021). *Administrative Management Processes, a journey from its origin*. Ecuador, pp. 608-620.

de su vida cotidiana.

En las antiguas civilizaciones, como la cultura mesopotámica, se desarrolló un sistema de control para gestionar, ordenar, dirigir y supervisar los acontecimientos. Esto hizo necesario establecer un sistema administrativo más completo con el objetivo de lograr un mejor control. De esta manera, surgieron diversas formas de ejercer la voluntad sobre los derechos e intereses de otros individuos o sujetos<sup>5</sup>.

Por lo tanto, las primeras formas de escritura surgieron en la era mesopotámica, específicamente creadas por los sumerios alrededor del 3500-3000 a.C. Estos antiguos pobladores utilizaban utensilios con arcilla blanca para plasmar marcas que representaban palabras y signos, denominados pictogramas, con el fin de mejorar el control en la producción de cosechas y recaudación. Fue en este contexto donde se establecieron las bases del proceso administrativo, presente en diversas culturas como el Código de Hammurabi, el Nuevo Testamento, la antigua Grecia, Egipto, Roma, China y hasta la actualidad.

Según refiere Giannini<sup>6</sup>, el acto administrativo encuentra sus raíces en la estructura organizativa militar del Imperio Romano.

Es por ello que resulta difícil hablar de la evolución histórica del acto administrativo en general y más aún, cuando algunos autores señalan que se trata de un Derecho eminentemente local, que incluso puede haber variado dentro de cada región o provincia de un Estado.

Algunos historiadores, durante la Edad Media, aproximadamente en los siglos V y X de la era común, tras la caída del Imperio Romano, las comunidades buscaban garantizar su protección mediante el sistema feudal. En aquel período, la administración implicaba supervisar el trabajo, y se aplicaban latigazos como forma de castigo. En esta era, los feudos

---

<sup>5</sup> Este avance no solo refleja la necesidad humana innata de orden y control, sino también la capacidad de las primeras civilizaciones para crear estructuras que coordinaran actividades, asignaran recursos y regularan relaciones sociales.

<sup>6</sup> Giannini, M. (1970). *“Diritto amministrativo. 2, Volumen 1”*. Milán.

estaban bajo la autoridad suprema del señor feudal, quien ejercía control sobre la producción y el trabajo esclavo.

Después de la caída del Imperio Romano, tanto la iglesia católica como la organización militar desempeñaron un papel importante en la concepción del proceso administrativo, Duque (2018)<sup>7</sup> y durante la edad media, algunos miembros de la Iglesia fueron designados como señores feudales, quienes actuaban como asesores y ministros de los reyes. En este periodo, la administración experimentó un avance progresivo, especialmente cuando surgió la contabilidad moderna y las transacciones comerciales en Italia. Fue entonces cuando surgieron planes, estrategias y una mejor organización, entre otros elementos, que contribuyeron al desarrollo teórico del proceso administrativo. Con el paso del tiempo, estas ideas ganaron fuerza y se convirtieron en fundamentos esenciales del desarrollo administrativo de las organizaciones.

El acto administrativo guarda una estrecha relación con la concepción filosófica del Estado, y en consecuencia, la doctrina, legislación y jurisprudencia pueden variar dependiendo de si se trata de un Estado liberal o estatista.

En resumen, si se realiza un análisis de las opiniones de varios autores sobre el origen del Derecho Administrativo, los actos administrativos y su forma de manejo, se observa que de manera general, la mayoría de los doctrinarios concuerdan en situar dicho origen en la sanción de la ley francesa de organización administrativa en el año 1800<sup>8</sup>.

## **1.2 Origen del acto administrativo.**

Según Otto Mayer<sup>9</sup> y autores posteriores, la primera mención explícita del acto administrativo se encuentra Francia en el año 1812, específicamente en el Repertorio de Jurisprudencia de Merlin. Este repertorio, que había comenzado a publicarse en el Siglo XVIII por Guyot en 1784, no contenía inicialmente la expresión “acto administrativo”. La

---

<sup>7</sup> Duque, O. (2018). Procesos Administrativos. Bogotá: Libro de la Red ILUMNO.

<sup>8</sup> Moles, A. (1814). *Principii Fondamentali Di Diritto Amministrativo*. Parma.

<sup>9</sup> Mayer, O. (1903). “*Le droit Administratif Allemand*”. París. pag. 62 nota 10.

noción de acto jurídico se limitaba a cuestiones de justicia y derecho civil. No obstante, en la tercera edición a cargo de Merlín, se incluyen nuevas voces, entre ellas la del acto administrativo. La definición proporcionada es la siguiente: “*un decreto, una decisión de la autoridad administrativa, o una acción, un hecho de la administración que se relaciona con sus funciones (un arrêté, une décision de l'autorité administrative, ou une action, un fait de l'administration qui a rapport a ses fonctions)*”.

Cuando Otto Mayer<sup>10</sup> cita una frase del renombrado repertorio Dalloz que menciona que “*el antiguo Derecho no había prestado atención a investigar las características de los actos administrativos*”, él mismo agrega rápidamente que esto se debe a que en realidad tales características no existían.

El acto administrativo se habría originado en Francia, y posteriormente se difundió al continente europeo y a América Latina, surgiendo en el contexto de la revolución. Está estrechamente relacionado con el nuevo orden político que, en contraste con el antiguo régimen, se fundamenta en los principios de división de poderes, la primacía de la ley y la posibilidad de que el poder<sup>11</sup> sea controlado judicialmente. Esto se opone al concepto de “*legihus solutas*” que se atribuía al Príncipe en el antiguo régimen.

El análisis sugiere que el origen del acto administrativo podría considerarse más como un constructo creado por convención que como una realidad histórica. Como menciona Giannini<sup>12</sup>, los tres principios mencionados anteriormente no parecen ser suficientes para dar lugar a la teoría del acto administrativo. Además, en países de *Common law* como el Reino Unido y los EE. UU., no se encuentra esa teoría<sup>13</sup>. El concepto original del acto administrativo está vinculado a una determinada concepción del poder político que se remonta a las monarquías absolutas en Europa continental y que incluso persiste en épocas en las que el poder se concentra de manera notable y criticable.

---

<sup>10</sup> Ídem.

<sup>11</sup> Mellan, G. (1997). *El proceso de la definición del Derecho administrativo*. EMAP, pp. 18 y ss.

<sup>12</sup> Giannini, M. S.T. “*Atto amministrativo*”. Enciclopedia Giuridica, p. 159.

<sup>13</sup> Meilán, G. “*Sobre el acto administrativo y los privilegios de la Administración*”, pp. 389 y ss.

El novedoso acto administrativo surge de manera paradójica como un privilegio de la incipiente administración pública, cuya consolidación se vio impulsada por la Revolución francesa, que, a pesar de no tener un territorio propio, tuvo su origen en el pensamiento ilustrado del siglo XVIII.

El recién establecido acto administrativo se presenta de manera paradójica como un beneficio de la naciente administración pública. Para alcanzar su solidez, esta administración requirió la influencia de la Revolución francesa<sup>14</sup>, que surgió en el contexto de la Ilustración del siglo XVIII, y a pesar de no tener su propio territorio.

Con el objetivo amplio de lograr un cambio drástico y general bajo la verdadera etiqueta de revolución, las leyes por sí solas resultaban insuficientes. Era necesario contar con un poderoso brazo ejecutor que las pusiera en práctica y, más importante aún, tomar numerosas medidas que garantizaran que la revolución fuera una realidad irreversible. Alexis de Tocqueville ha descrito de manera magistral la centralización de un poder "inmenso y tutelar, absoluto, detallista, regular y previsor", que actúa como el único agente y árbitro de la felicidad de los ciudadanos, personificado en la administración pública, la cual desempeña un papel providencial y creador.

A pesar de su radicalismo, los revolucionarios aprendieron una lección crucial al ver la cabeza decapitada del Rey. Al eliminar los privilegios y exenciones que estaban repartidos entre diferentes estamentos, decidieron unificarlos en la administración, lo que aceleró la orientación reformista del absolutismo monárquico. Como expresó Tocqueville<sup>15</sup>, la Revolución francesa pasó por dos fases: en la primera, los franceses parecían querer abolir por completo todo el pasado; pero en la segunda, volvieron a recuperar parte de lo que habían dejado atrás.

La administración pública, surgida de la Revolución, asume los privilegios del Rey decapitado y los combina con una particular interpretación de la división de poderes. De

---

<sup>14</sup> García, E. (1972). *“La Revolución francesa y administración contemporánea”*. Madrid, pp, 72-73.

<sup>15</sup> Tocqueville, A. (1969). *“El antiguo Régimen y la Revolución, trad. Esp, Guadarrama”*. Madrid: p. 16-1.

alguna manera, los revolucionarios prolongan la antigua confusión entre las funciones de administrar y juzgar, entrelazando estas esferas de poder en su actuar<sup>16</sup>.

El “acto administrativo” se relaciona con el “acto del Príncipe” en un nuevo contexto político. En la actualidad, se acepta de manera normal la presunción de validez del acto administrativo, aunque se pueda discutir legítimamente su fuerza ejecutiva, ejecutividad y el modo peculiar en que es controlado judicialmente a través de una jurisdicción especial revisora conocida como contencioso-administrativo. Estas características ya existían antes de la Revolución francesa.

El derecho intermedio incluye, de una forma u otra, la presunción de validez de las decisiones del Príncipe. La ejecutividad del acto y la posibilidad de su ejecución de oficio tienen su origen en la “ejecución forzada” mencionada en las Partidas de Alfonso X o en la “*parata executio*”, que se desarrolló al interpretar ampliamente la *Ley Aquilia* en relación con los privilegios del Fisco. Este privilegio permitía actuar “sine iudice”, como se mencionaba en el derecho regio.

La diferenciación entre “actos de imperio” y “actos de gestión” ha sido objeto de una importante sistematización en el derecho administrativo francés. También se plantea la tesis de que la administración actúa “cara de poder público” (*a double face: la face de puissance publique*) y la “cara patrimonial” (*face patrimoniale*). Esta concepción encuentra un precedente en el libro de Alfaro titulado “*Tractatus de officiis fiscalis*”, donde se sostiene que el Príncipe tiene “una doble personalidad, pública y privada” (*habet duplicem personam, publicam et privatam*), y no es el único testimonio que respalda esta idea<sup>17</sup>.

El acto administrativo, al igual que el acto del Príncipe, implica una imposición unilateral. En palabras consagradas, se trata de una “*decisión ejecutoria*”, según lo expresa Hauriou<sup>18</sup>. A su alrededor se ha generado la noción de ser la encarnación de la justicia,

---

<sup>16</sup> Bibot, G. (2002). “*En general, Introduction historique au droit administratif depuis 1789*”. París.

<sup>17</sup> Laferrière (1933). “*Traité élémentaire de Droit administratif*”. París

<sup>18</sup> Hauriou, M. (1976). “*La Declaración de voluntad en el derecho administrativo francés*”. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.

dentro de una concepción del Estado conocida como Estado de derecho. Esto se presenta como una racionalización del poder frente al caos, sin los abusos característicos del antiguo régimen.

El mito del acto administrativo se refiere a su papel como un eficaz instrumento político para la concentración del poder. Desde el absolutismo hasta la centralización, este tipo de acto ha sido utilizado como una herramienta que “*Europa nos envidia*” (*Europe nous envie*), como mencionó Tocqueville. Esta concentración de poder no solo ocurrió en Francia, sino también en Alemania, donde se complementaron con formulaciones similares. En ambos contextos, el acto administrativo desempeñó un papel clave en la consolidación del poder estatal.

Para el caso de España, el primer tratamiento sistemático del acto se encuentra en la Ley de Procedimiento Administrativo del 18 de julio de 1958, después llevado a la 30/1992<sup>19</sup>. Esta ley fue promulgada el 26 de noviembre de 1992 y entró en vigor el 2 de enero de 1993.

La Ley 30/1992 estableció las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas en España y reguló el procedimiento administrativo común. En ella se definió y consagró el concepto de “acto administrativo” como una manifestación concreta de voluntad, conocimiento o juicio llevada a cabo por la administración pública, que produce efectos jurídicos individuales o colectivos.

Antes de la promulgación de esta ley, el concepto de acto administrativo estaba presente y se utilizaba en la práctica administrativa, pero no había sido plasmado de manera específica y detallada en una normativa general.

La Ley 30/1992 fue posteriormente derogada y reemplazada por la Ley 39/2015<sup>20</sup>, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que entró en

---

<sup>19</sup> Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. España: Jefatura de Estado, BOE-A-1992-26318.

<sup>20</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. España: Jefatura de Estado, BOE-A-2015-10565.



vigor el 2 de octubre de 2016. Esta última ley continúa regulando el procedimiento administrativo común y sigue definiendo y utilizando el término “acto administrativo” en la normativa española.

En la Republica Dominicana, el origen del acto administrativo se remonta a la época de su independencia y ha sido moldeado por diferentes leyes y normativas a lo largo del tiempo, con el fin de establecer un marco legal claro y transparente para la actuación de la administración pública en el país.

La República Dominicana obtuvo su independencia en 1844<sup>21</sup>, y desde entonces ha experimentado diferentes etapas en la evolución de su administración pública. A lo largo del tiempo, se han promulgado diversas leyes y normativas que han configurado el marco legal para la actuación de la administración pública y la emisión de actos administrativos.

Uno de los antecedentes importantes del acto administrativo en la República Dominicana se encuentra en la Constitución de la República de 1844, que estableció la base para la organización del Estado y el gobierno. A partir de entonces, se han ido promulgando leyes y códigos que han regulado el funcionamiento de la administración pública y el ejercicio de sus funciones.

En 1967, se promulgó el Código de Procedimiento Administrativo, que estableció los principios y procedimientos para la actuación de la administración pública y la emisión de actos administrativos en el país.

Posteriormente, en 2010, se promulgó la Ley No. 107-13 de los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo<sup>22</sup>, la cual derogó el antiguo Código de Procedimiento Administrativo y estableció un nuevo marco legal para los actos y los procedimientos administrativos en la República Dominicana.

---

<sup>21</sup> Ministerio de Administración Pública (MAP). 16 Agosto 2022.

<sup>22</sup> Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo. G. O. No. 10722 del 8 de agosto de 2013.

La promulgación de la Ley No. 107-13 de los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo en 2010 marca un hito significativo en la evolución del marco legal administrativo en la República Dominicana. Esta ley representó un cambio fundamental al derogar el antiguo Código de Procedimiento Administrativo, lo que implicó una reconfiguración completa de la normativa que regula las relaciones entre los ciudadanos y la administración pública. Al establecer un nuevo marco legal, la ley buscó modernizar y adecuar el sistema administrativo a las necesidades y estándares contemporáneos, así como mejorar la transparencia, eficiencia y equidad en los procedimientos administrativos del país.

La Ley No. 107-13 también introdujo importantes reformas en cuanto a los derechos y garantías de las personas en sus interacciones con la administración pública. Al reconocer y proteger los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con el Estado, esta ley buscó promover la igualdad de acceso a la justicia administrativa y garantizar un trato justo y equitativo por parte de las autoridades gubernamentales. Asimismo, estableció mecanismos y procedimientos claros para la resolución de controversias y la protección de los derechos de los ciudadanos en casos de actuaciones arbitrarias o abusivas por parte de la administración. En este sentido, la Ley No. 107-13 no solo representó una modernización del marco legal administrativo dominicano, sino que también reafirmó el compromiso del Estado con el respeto a los derechos fundamentales y la promoción de la justicia administrativa en el país.

### **1.3 Concepto de acto administrativo.**

El acto administrativo es un tema clásico y relevante en el Derecho Administrativo, abordado en manuales y tratados. Su importancia radica en ser la principal manifestación de la voluntad administrativa, plasmando sus acciones y objetivos. Además, este acto es fundamental para garantizar la protección de los intereses individuales, ya que permite que

los particulares puedan impugnar ante los tribunales las decisiones administrativas sujetas al Derecho Administrativo, que consideren que podrían afectar sus derechos e intereses<sup>23</sup>.

*La trascendencia del acto administrativo se vincula con su papel central como expresión de la voluntad administrativa y la forma en que concreta las acciones y objetivos de la administración. Además, este acto actúa como un mecanismo crucial para salvaguardar los intereses particulares, ya que se convierte en la vía de acceso para que los ciudadanos puedan impugnar ante el poder judicial aquellas decisiones administrativas que consideren contrarias a sus derechos e intereses, lo que se relaciona con el concepto de garantías jurídicas administrativas<sup>24</sup>.*

Al considerar la administración pública y su papel esencial como gestora del interés público, es inevitable pensar en el concepto de acto administrativo, que representa la materialización de su labor diaria. Se espera que la entidad pública diversifique sus acciones de manera que puedan o tiendan a satisfacer el interés general. La normativa regula, orienta y prevé, pero la efectividad de la gestión administrativa se logra a través de la emisión de actos administrativos que crean, modifican o terminan relaciones jurídico-administrativas. Se destaca que las administraciones públicas emiten numerosos actos administrativos diariamente, cada uno abordando temas diferentes, pero comparten características, requisitos y elementos de validez comunes<sup>25</sup>. Esto invita a reflexionar sobre su nivel de complejidad y la importancia de analizarlos minuciosamente.

La diversidad de situaciones en las que opera la administración pública da lugar a diferentes tipos de actos. Entre los criterios más ampliamente aceptados y compartidos, se encuentra el concepto propuesto por el profesor Zanobini<sup>26</sup>, quien define el acto

---

<sup>23</sup> Castillo, T. d.-S. (2015). *Los Actos Administrativos (I): Concepto*. Madrid: Universidad Carlos III, pag. 17.

<sup>24</sup> Este concepto está intrínsecamente ligado a las garantías jurídicas administrativas, ya que proporciona a los ciudadanos una vía para impugnar decisiones que consideren perjudiciales para sus derechos e intereses ante el poder judicial. Esta capacidad de acceso a la justicia refuerza la importancia del acto administrativo en el equilibrio entre el poder estatal y los derechos individuales en una sociedad democrática.

<sup>25</sup> *Ibíd.*

<sup>26</sup> Zanobini, G. (1954). “*Curso de Derecho administrativo, Volumen I, Parte General. Trad. de la 5ta. Edición italiana por Héctor Masnatta y actualizada con la 6ta edición por Francisco Humberto Picone*”. Buenos Aires: Ediciones ARAYU, 1954, pag. 412

administrativo en el sentido siguiente: *“Es acto administrativo cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un órgano de la administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa”*.

El doctor Dromi, al contrastarlo con el hecho administrativo, sostiene que el acto administrativo siempre conlleva una manifestación intelectual de voluntad, decisión, conocimiento u opinión. En otras palabras, un acto administrativo implica una expresión consciente y deliberada por parte de la administración, a diferencia del hecho administrativo que puede referirse a eventos u acciones objetivas sin la misma dimensión de voluntad y decisión inherente a un acto administrativo<sup>27</sup>.

No obstante, el enfoque propuesto por el profesor Zanobini incluye un aspecto relevante: reconoce que los actos administrativos pueden derivar de potestades distintas a la reglamentaria. Al abordar el concepto de acto administrativo como resultado del ejercicio de una potestad de la administración pública, sin excluir la reglamentaria, podría surgir confusión al considerar que el resultado de esta última, es decir, el reglamento también pueda ser tratado como acto administrativo, cuando, en realidad, se trata de una norma jurídica propiamente dicha. Por esta razón, a pesar de que los actos administrativos reflejan el ejercicio de las potestades administrativas, resulta válido excluir del concepto los casos relacionados con la potestad reglamentaria. Los profesores García de Enterría y Tomás Ramón Fernández respaldan esta idea de manera contundente, estando de acuerdo con ella al exponer:

*No sería apropiado, por tanto, considerar el Reglamento como un mero acto administrativo general y aplicarle toda la teoría relacionada con los actos administrativos. La diferencia más evidente entre el Reglamento y el acto radica en que el primero forma parte del conjunto de leyes y normas jurídicas que componen el ordenamiento, mientras que el acto administrativo es simplemente una manifestación creada y enmarcada por el propio ordenamiento, destinada a aplicarlo en situaciones específicas. El Reglamento introduce cambios e innovaciones en el ordenamiento jurídico (derogando normas anteriores, estableciendo nuevas normas y habilitando relaciones o acciones que antes no*

---

<sup>27</sup> Dromi, R., (2008). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, pag. 190.

*estaban previstas), mientras que el acto administrativo se limita a aplicar el ordenamiento existente a casos concretos que el mismo ordenamiento ya prevé*<sup>28</sup>.

El profesor Gordillo, en su definición de acto administrativo, se refiere a toda manifestación unilateral de voluntad llevada a cabo en el ejercicio de la función administrativa, la cual tiene el poder de generar consecuencias jurídicas individuales de manera inmediata<sup>29</sup>. Asimismo, este autor plantea que, dentro de los actos unilaterales de la administración, se puede observar una marcada diferencia entre aquellos que producen efectos jurídicos de manera general, aplicables a una serie de casos indeterminados, y aquellos que tienen efectos individuales y particulares, aplicables a un único caso determinado o a distintos casos específicamente señalados y precisos<sup>30</sup>.

Como se puede observar, existen diferentes enfoques doctrinales para definir el acto administrativo. Algunas perspectivas son más restrictivas en cuanto a los sujetos que pueden emitir estos actos, mientras que otras introducen fórmulas innovadoras que incluyen a sujetos más generales involucrados en funciones administrativas. Del mismo modo, hay criterios que utilizan fórmulas amplias para referirse al acto administrativo como cualquier manifestación de voluntad de la administración, mientras que otros lo diferencian claramente de los reglamentos y contratos administrativos. Es evidente que el análisis del acto administrativo en la actualidad se ve influenciado por la diversificación de las formas de gestión del interés público, tanto directas como indirectas. Esto exige un enfoque actualizado y adaptado al contexto actual del derecho administrativo.

Atendiendo a las tendencias actuales para definir el acto administrativo, se puede reconocer que se trata de una manifestación de voluntad realizada por un sujeto que está en ejercicio de funciones administrativas. Su propósito es crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas administrativas. Es importante destacar que se diferencia del reglamento, ya que este último se considera una norma jurídico-administrativa de carácter

---

<sup>28</sup> Fernández, E. G. (2004). *“Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, 12ma edición”*. Madrid: Civitas Ediciones, S.L., pag. 173.

<sup>29</sup> Gordillo, A. (2000). *“Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III, El acto administrativo, 4 ta edición”*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, I-1 y ss.

<sup>30</sup> *Ibid*, pag. 18.

general, mientras que el acto administrativo es una decisión particular que afecta situaciones específicas y concretas.

En la legislación española, no existe una definición específica de lo que constituye un acto administrativo; sin embargo, las leyes administrativas más importantes hacen múltiples referencias a los actos administrativos. Para esta legislación, la opción más extendida, que se encuentra en todos los manuales de Derecho Administrativo, se basa en un concepto propuesto por un destacado experto italiano, Guido Zanolini, en su obra “*Corso di Diritto Amministrativo*<sup>31</sup>” en la década de 1950, que ha sido ampliamente aceptado en España<sup>32</sup>.

Según esta concepción, un acto administrativo es “cualquier declaración de voluntad, deseo, conocimiento o juicio llevado a cabo por un sujeto de la administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa”. Estas mismas palabras, traducidas al castellano, han sido reproducidas por la doctrina española mayoritaria, agregando únicamente la precisión, también presente en la obra de Zanolini, de que la potestad utilizada por la administración pública para dictar actos es “diferente de la potestad reglamentaria”.

Hasta el momento, el concepto predominante de acto administrativo, siguiendo la línea propuesta por Zanolini, es notablemente amplio y engloba cualquier declaración de carácter administrativo, sin importar la forma en que se presente, exceptuando únicamente las circunstancias mencionadas anteriormente<sup>33</sup>.

En España, Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández ofrecen su

---

<sup>31</sup> Giannini, M. (1970). “*Diritto amministrativo. 2, Volumen I*”. Milán.

<sup>32</sup> Es crucial entender que aunque la legislación española no ofrece una definición específica de acto administrativo, se apoya ampliamente en un concepto propuesto por Guido Zanolini, un destacado experto italiano en Derecho Administrativo. Su definición, ampliamente aceptada en España, proporciona un marco conceptual para comprender y aplicar los principios relacionados con los actos administrativos en el contexto legal del país. Esta influencia extranjera destaca la importancia de la colaboración y el intercambio de ideas en el desarrollo y la interpretación de la legislación administrativa.

<sup>33</sup> Véase el Libro “Curso de Derecho Administrativo” de Juan Carlos Cassagne. Este libro proporciona una comprensión detallada del derecho administrativo y aborda el concepto amplio de acto administrativo propuesto por Zanolini, así como las excepciones a este concepto.

definición de acto administrativo como<sup>34</sup> *“la manifestación de voluntad, juicio, conocimiento o deseo llevada a cabo por la Administración en el ejercicio de una potestad administrativa que es distinta de la potestad reglamentaria”*<sup>35</sup>. Además, argumentan que los reglamentos deben ser considerados como parte integrante de la teoría de las fuentes<sup>36</sup>.

En la República Dominicana, previo a consensuar y concepto acabado sobre el acto administrativo, se deben tomar en cuenta algunos puntos importantes de características generales sobre los actos administrativos, para forjar un concepto claro son:

Los principios fundamentales, que establecen *“los actos administrativos deben ajustarse a los principios de legalidad, proporcionalidad, razonabilidad, igualdad, debido proceso y motivación, entre otros”*;

Los órganos competentes: *“los actos administrativos pueden ser emitidos por diversos órganos de la administración pública, dependiendo de su competencia específica”*;

Recursos y procedimientos: *“los ciudadanos que se sientan afectados por un acto administrativo tienen el derecho de impugnarlo y presentar recursos administrativos o judiciales para proteger sus intereses”*;

Control judicial: *“la jurisdicción contencioso-administrativa se encarga de revisar y controlar la legalidad de los actos administrativos, asegurando que se ajusten a la normativa vigente”*;

Publicidad y notificación: *“los actos administrativos deben ser debidamente*

---

<sup>34</sup> Esta definición de acto administrativo ofrecida por Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández destaca la importancia de la manifestación de la voluntad administrativa en el ejercicio de potestades específicas. Su distinción entre actos administrativos y potestad reglamentaria enfatiza la diversidad de herramientas disponibles para la Administración en la toma de decisiones. Además, su consideración de los reglamentos como parte fundamental de la teoría de las fuentes resalta la complejidad y la interconexión de las diferentes formas de normativa en el sistema jurídico-administrativo español.

<sup>35</sup> *Curso de Derecho Administrativo*, Duodécima Edición, Editorial Thomson-Civitas, p. 550

<sup>36</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández Rodríguez, Tomás Ramón, Ob. Cit., p. 549.

*notificados a los interesados y publicados en los casos requeridos por ley y Plazos*<sup>37</sup>: en general los actos administrativos deben ser emitidos dentro de un plazo razonable y, en algunos casos, se establecen plazos para su impugnación<sup>38</sup>.

En el ámbito del derecho dominicano, el término “acto administrativo” no es desconocido en el sistema legal, a pesar de que hasta ahora, esta institución se rige principalmente por los principios generales del derecho administrativo continental europeo, de origen francés; sin embargo, es importante destacar que en la República Dominicana no existe una ley específica que regule su alcance, los elementos que lo conforman, sus características y efectos, los vicios que pueden afectarlo, su régimen revocatorio, y otros aspectos relacionados, por lo que en el Estado dominicano “el acto administrativo es un concepto fundamental en el ámbito del derecho administrativo y hace referencia a una decisión o resolución tomada por una autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones y competencias para regular, autorizar, sancionar o negar determinadas acciones o situaciones”.

Aunque este marco legal proporciona cierta orientación, es importante reconocer que en la República Dominicana aún no existe una legislación específica que delimite claramente su alcance, elementos constitutivos, características, efectos, vicios potenciales, régimen de revocatoria y otros aspectos relacionados. Dada su centralidad en el derecho administrativo del país, el “acto administrativo” se define como una resolución adoptada por una autoridad administrativa en el ejercicio de sus funciones y competencias, con el propósito de regular, autorizar, sancionar o denegar acciones o situaciones específicas. Esta carencia de una normativa específica resalta la necesidad imperiosa de una legislación

---

<sup>37</sup> Ver el libro “Curso de Derecho Administrativo” de Rafael Martínez Morón. Este libro proporciona una amplia discusión sobre los diferentes aspectos del derecho administrativo, incluyendo la importancia de la publicidad y notificación de los actos administrativos, así como los plazos establecidos para su emisión e impugnación.

<sup>38</sup> La publicidad y notificación de los actos administrativos son aspectos fundamentales para garantizar la transparencia y el acceso a la información en el ámbito gubernamental. Estas prácticas aseguran que los interesados estén informados adecuadamente sobre las decisiones administrativas que les afectan directamente. Asimismo, los plazos establecidos para la emisión y impugnación de los actos administrativos son vitales para garantizar la eficiencia y la protección de los derechos de los ciudadanos dentro del marco legal. Estos principios subrayan la importancia de la claridad, la previsibilidad y el respeto por los derechos individuales en la actuación administrativa.



detallada y precisa que clarifique y defina adecuadamente el marco legal que rige los actos administrativos en la República Dominicana, garantizando así la seguridad jurídica y la protección de los derechos de los ciudadanos ante la administración pública.

#### **1.4 Características del acto administrativo.**

El profesor Gordillo sostiene que hay cierta falta de consenso en la doctrina acerca de los atributos que definen al acto administrativo, siendo comúnmente mencionados como presunción de legitimidad (o ejecutividad) y ejecutoriedad (o ejecución de oficio por la administración), ambos temas que han sido objeto de cuestionamiento. A pesar de las críticas, estas características continúan siendo fundamentales al describir esta institución, y diversos autores que sistematizan el conocimiento sobre el acto administrativo coinciden en ello: la presunción de legalidad o legitimidad y la presunción de ejecutoriedad<sup>39</sup>. La primera característica se refiere a la validez del acto, mientras que la segunda establece la obligatoriedad de su cumplimiento una vez que ha sido notificado. En resumen, esto implica que los actos administrativos son ejecutivos y deben ser cumplidos por las partes involucradas, procediendo esclarecer con precisión la presunción de legalidad y presunción de ejecutoriedad.

La falta de consenso en la doctrina sobre estos atributos, como señala el profesor Gordillo, resalta la diversidad de opiniones y enfoques dentro del ámbito jurídico en cuanto a la naturaleza y el alcance de estas características fundamentales. Esto sugiere que el estudio y la comprensión del acto administrativo no son cuestiones simples, sino que involucran un análisis detallado y a menudo debatido sobre los principios y fundamentos que lo rigen. La persistencia de la presunción de legitimidad y la ejecutoriedad como atributos centrales, a pesar de las críticas y los cuestionamientos, subraya su relevancia y su arraigo en el sistema administrativo. Esto destaca la necesidad de abordar estos temas con precisión y claridad en la doctrina y la jurisprudencia, para garantizar una aplicación

---

<sup>39</sup> Brewer, A. R. (1980). “*Comentarios sobre la Revocación de los actos administrativos*”. Caracas: Revista de Derecho Público, No. 4, pag. 28-30.

coherente y justa del derecho administrativo.

#### **1.4.1 Presunción de legalidad.**

La presunción de legalidad o validez es un tema de gran importancia en el Derecho Administrativo, según lo afirmado por el estudioso Esquivel Vázquez<sup>40</sup>, quien respalda este argumento al señalar que este atributo es una prerrogativa otorgada por el legislador a la administración. La finalidad de esta prerrogativa es permitir que la autoridad ejerza sus funciones de manera ágil y rápida, en vista de la relevancia del orden público en la actividad administrativa, como medio para alcanzar los objetivos del Estado. En otras palabras, esta presunción es una herramienta esencial para facilitar el desempeño efectivo de la administración pública y lograr los fines estatales de manera eficiente<sup>41</sup>.

En base a lo mencionado, se establece que todo acto administrativo que cumpla con los requisitos necesarios y sea eficiente, se presume legítimo, es decir, válido de acuerdo con la normativa legal vigente. De manera general, se presume que todos los actos administrativos han sido emitidos por la administración de acuerdo con las normas y leyes aplicables, ya que se llevan a cabo en el marco del “ejercicio de la función administrativa destinada a proteger los intereses públicos”<sup>42</sup>. Esta presunción de validez implica que se considera válido hasta que se demuestre lo contrario, lo que significa que el acto administrativo acepta prueba en contra. En otras palabras, se asume su validez, pero se permite presentar evidencia para demostrar la inexistencia de un hecho o derecho.

En relación con este tema de la presunción de legalidad del acto administrativo, el estudioso Karlos Navarro<sup>43</sup> afirma que la justificación de esta presunción de validez radica en la necesidad de garantizar la eficacia de la acción pública frente a posibles acciones paralizantes de sujetos privados. Estos sujetos, al alegar una eventual ilegalidad de la actuación pública sin haberla comprobado, podrían obstaculizar el ejercicio regular de las

---

<sup>40</sup> Vázquez, G. A. (2008). “Reflexiones sobre la presunción de legalidad del acto administrativo en el Derecho mexicano”. Ciudad de México Revista de la Facultad de Derecho de México, Vol. 58, pag. 233.

<sup>41</sup> Ibid., 234

<sup>42</sup> Martínez, J. (2010). *Derecho Administrativo Boliviano*. La Paz: Editorial EL País, pag. 61.

<sup>43</sup> Navarro, K. (2019). *Derecho Administrativo Nicaragüense*. Managua: IIES, pag. 384.

funciones públicas. La presunción de validez actúa como un mecanismo para evitar que se utilice la alegación de ilegalidad de manera infundada o injustificada como una forma de detener o retrasar las acciones de la administración pública, y así asegura que la actividad administrativa se desarrolle con la eficiencia y celeridad necesarias para cumplir con sus fines<sup>44</sup>.

Se puede afirmar que la presunción de validez incluye un elemento que busca proteger el interés público; dado que el objetivo principal del acto administrativo siempre debe ser satisfacer dicho interés, se pretende evitar que un interés particular limite su ejecución. Así, el acto administrativo se pondrá en marcha gracias a esta presunción, y el administrado, siguiendo los procedimientos establecidos, tendrá la oportunidad de demostrar que existen defectos que justifican su eliminación del ámbito jurídico. De esta manera, hasta que no se prueben y demuestren las irregularidades del acto administrativo, la acción administrativa no se detendría. Esta medida busca asegurar que la administración pueda llevar a cabo sus funciones de manera ininterrumpida en beneficio del interés público, al tiempo que se salvaguardan los derechos y garantías de los administrados para que puedan impugnar los actos que consideren inapropiados o ilegales.

Las principales consecuencias derivadas de la presunción de legalidad del acto administrativo son las siguientes:

- 1) La presunción de legalidad permite un trato provisional tanto a actos considerados legítimos como a aquellos considerados ilegítimos. Esta consideración se basa en el principio de que, hasta que no se demuestren los vicios del acto ilegítimo, se deben cumplir las obligaciones establecidas en dicho acto, ya que se presume que ha sido emitido por una autoridad competente.

---

<sup>44</sup> Si bien esta presunción juega un papel crucial en garantizar la continuidad y la agilidad en la ejecución de las funciones públicas, también es esencial asegurar que los ciudadanos tengan acceso a mecanismos efectivos para impugnar los actos administrativos que consideren ilegales o injustos. De lo contrario, podría generarse un desequilibrio en el ejercicio del poder estatal, con el riesgo de vulnerar los derechos individuales y la rendición de cuentas. Por lo tanto, es fundamental garantizar la existencia de vías adecuadas para el control y la revisión de los actos administrativos, de modo que se mantenga la legalidad y se protejan los intereses legítimos de los ciudadanos.

- 2) Es necesario solicitar la declaración de ilegitimidad del acto, ya sea por iniciativa propia de la administración o en casos específicos, a través de procedimientos judiciales<sup>45</sup>.

Siguiendo el orden explicativo de lo anteriormente expresado, el juicio sobre la legalidad o ilegalidad de la actuación administrativa se enfoca en verificar si se ha cumplido con lo establecido en las normas aplicables, es decir, se verifica el acatamiento de la legalidad formal<sup>46</sup>, se trata de comprobar si el acto administrativo se ajusta a la norma que otorga la potestad y a las demás disposiciones del ordenamiento jurídico. Este proceso implica un análisis estricto de la legalidad técnica, excluyendo cualquier consideración sobre la oportunidad o mérito de la actuación. Se examina cómo la normativa ha establecido los elementos del acto administrativo y si este se ajusta adecuadamente a dichos requerimientos.

El principio de presunción de legalidad sostiene que la administración debe acatar en todo momento lo establecido por la ley. Al utilizar el término “ley”, refiere a todas las normas que componen el Derecho Administrativo y el conjunto del ordenamiento jurídico en general. Es por esta razón que se ha popularizado la expresión que indica que la administración debe someterse no solo a la ley, sino a todo el conjunto de normas legales, o, como se mencionó previamente, al principio de juridicidad, tal como lo propuso el profesor Adolfo Merkl<sup>47</sup>.

El profesor Entrena Cuesta<sup>48</sup> destaca las técnicas empleadas para llevar a cabo este análisis de legalidad, con el propósito de verificar la validez de los actos administrativos y estas técnicas de referencia, las describe en el sentido siguiente:

- a) La administración se encuentra sujeta a la ley en un sentido estricto. Esto implica que existen áreas específicas reservadas para la competencia del poder legislativo,

---

<sup>45</sup> Gordillo, A. (2000). *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III, El acto administrativo, 4ta edición*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, I-1 y ss.

<sup>46</sup> Blanquer, D (2010). *Derecho administrativo, vol. I*. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.

<sup>47</sup> Merkl, A. (2004). “*Teoría General del Derecho Administrativo*”. Granada: Gomades, pag.225.

<sup>48</sup> Entrena, R. C. (1999). “*Curso de derecho Administrativo, 13ª edición, Tomo I/I*”. Madrid: Tecnos S.A.

lo cual lleva consigo la obligación de acatar los actos administrativos dictados por dicho poder.

- b) Se establece una jerarquía de normas, creando así un orden funcional del poder. Al respetar la producción de las normas administrativas, la administración debe seguir el orden escalonado exigido por la jerarquía de las fuentes.
- c) De acuerdo el principio “*debes prestar atención a la ley que has hecho*” (*tu patere legem quam feciste*), se prohíbe a la administración modificar, mediante actos individuales, lo establecido en disposiciones que ella misma haya dictado, incluso si esas disposiciones provienen de un órgano inferior al que emite la resolución en cuestión.
- d) Además de cumplir con las normas externas de conducta, se impone a la administración la obligación de perseguir siempre el interés público en todas sus acciones.
- e) En caso de cometer una infracción, el acto estará viciado, pudiendo ser nulo o anulable dependiendo de la gravedad de la falta. Por lo tanto, si se impugna legalmente, e incluso en ocasiones de oficio, los tribunales procederán a la anulación, sometiendo así la actividad administrativa a su control<sup>49</sup>.
- f) Se han desarrollado diversas fórmulas como mecanismos para mantener a la administración dentro del marco jurídico. Estas van desde simplemente aplicar el principio de sometimiento y reconocimiento de la juridicidad en sus acciones, hasta permitir el control de sus actuaciones por parte de los órganos judiciales. La amplia gama de posibilidades para la actuación administrativa ha llevado a una diversificación de estos mecanismos de sujeción, exigiendo cada vez más una administración que respete rigurosamente el orden jurídico.

---

<sup>49</sup> Entrena, R. (1999). “*Curso de derecho Administrativo, 13ª edición, Tomo I/1*”. Madrid: Tecnos S.A.

### 1.4.2 Presunción de ejecutoriedad.

Según el doctor Agustín Gordillo<sup>50</sup>, en la doctrina tradicional se atribuía al acto administrativo la cualidad de ser “ejecutorio” en todas las circunstancias, estableciendo dos características distintivas: primero, que debía ser cumplido; y segundo, que la administración tenía la facultad de asegurar su cumplimiento mediante la utilización de la coerción y todos los recursos disponibles a su disposición.

El autor mencionado sugiere que, siguiendo una corriente de la doctrina moderna, prefiere describir al acto administrativo como “ejecutivo”. Esto implica que el acto debe cumplirse, y se considera como una característica aparte de su posible ejecutoriedad cuando la administración cuenta con medios expresos o razonablemente implícitos, otorgados por el orden jurídico, para hacerlo cumplir mediante coerción<sup>51</sup>. Sin embargo, cuando la administración no posee tales medios y debe recurrir al sistema judicial para lograr su cumplimiento, entonces no se considera ejecutorio<sup>52</sup>.

Partiendo de las opiniones doctrinales de Agustín Gordillo, la ejecutoriedad puede ser conferida por el orden jurídico a través de diversos medios, entre los cuales señala:

- 1) **La coerción directa:** Esto ocurre cuando la administración tiene la facultad de obligar al administrado a cumplir con el acto administrativo (por ejemplo, ordenar a una persona que se retire de un lugar al que no tiene acceso permitido). Es importante destacar que el uso directo de la coerción administrativa solo es justificable cuando se trata de hacer cumplir un acto administrativo. El autor también aclara que, en

---

<sup>50</sup> Gordillo. *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III, El acto administrativo, 4ta. Edición.*

<sup>51</sup> Un aspecto importante a considerar en este texto es la distinción entre la ejecutividad y la ejecutoriedad del acto administrativo, según la perspectiva del autor mencionado. Esta distinción refleja una evolución en la doctrina moderna respecto a la comprensión y clasificación de los actos administrativos. Al describir al acto administrativo como "ejecutivo", se resalta su naturaleza fundamentalmente orientada hacia el cumplimiento, independientemente de la presencia de medios coercitivos directos por parte de la administración para hacerlo efectivo. Esta perspectiva sugiere una concepción más dinámica y proactiva del acto administrativo, enfocada en su efectiva implementación y no simplemente en su posibilidad de ser llevado a cabo por la administración. Sin embargo, la distinción se vuelve relevante cuando se considera la necesidad de recurrir al sistema judicial para garantizar el cumplimiento del acto en casos donde la administración carece de medios coercitivos. Esta diferencia resalta la complejidad y la interacción entre el poder administrativo y el judicial en el contexto del derecho administrativo, lo que subraya la importancia de una comprensión clara y precisa de estos conceptos para una aplicación coherente y equitativa de la ley.

<sup>52</sup> Ibid.

ocasiones, los casos que aparentemente implican el uso de coerción directa sin la ejecución de un acto son en realidad situaciones en las que la administración ha emitido el acto verbalmente, como órdenes de circular o retirarse de un lugar de peligro o de una reunión pública, entre otros ejemplos<sup>53</sup>.

- 2) **La coerción indirecta:** En este caso, la administración impone sanciones o medidas coercitivas distintas al cumplimiento del acto administrativo para inducir al administrado a acatarlo. Estas sanciones pueden ser multas, clausuras, inhabilitaciones, entre otras, que se utilizan como medio para asegurar el cumplimiento de la decisión administrativa<sup>54</sup>.
- 3) **La ejecución:** ya sea por parte de la propia administración o mediante terceros, a expensas del obligado a cumplir el acto. Un ejemplo de esto sería en casos de construcción de cercos y veredas: si el propietario no cumple con hacerlo, la administración se encarga de realizar la tarea por sí misma o mediante terceros, y luego cobra los gastos incurridos al propietario<sup>55</sup>.

Efectivamente, en todos los ejemplos mencionados por el autor, se destaca la presencia de mecanismos que permiten a la administración asegurar que el administrado cumpla con la decisión administrativa, ya sea a través de coerción directa, coerción indirecta o ejecución a cargo del obligado, el propósito es garantizar que las decisiones administrativas, que están destinadas a contribuir a la finalidad pública, sean efectivamente cumplidas y no queden sin ejecución por parte del administrado. En este sentido, se busca

---

<sup>53</sup> Esta forma de coerción solo es justificable cuando está respaldada por un acto administrativo válido. Además, es algunos casos, lo que parece ser coerción directa sin un acto formal puede estar fundamentado en decisiones administrativas verbales, lo que subraya la importancia de la claridad y la transparencia en las acciones gubernamentales.

<sup>54</sup> Es esencial comprender que la coerción indirecta es una herramienta administrativa para garantizar el cumplimiento de los actos administrativos mediante la imposición de sanciones o medidas coercitivas. Esta forma de coerción se basa en la aplicación de consecuencias negativas, como multas o clausuras, para motivar al administrado a cumplir con las decisiones administrativas. Reconocer esta estrategia es fundamental para entender cómo la administración busca hacer valer su autoridad y mantener el orden en la sociedad mediante diversos mecanismos coercitivos.

<sup>55</sup> La ejecución de los actos administrativos puede implicar acciones directas por parte de la administración o mediante la contratación de terceros, con los costos cargados al obligado a cumplir el acto. Este proceso garantiza que las decisiones administrativas se implementen de manera efectiva, incluso si el administrado no cumple voluntariamente con sus obligaciones.

asegurar que la administración pueda hacer valer su autoridad y que sus decisiones tengan un impacto real y concreto en el ámbito público, atribuyéndole al acto administrativo la calidad jerárquica que le corresponde.

El planteamiento del profesor Patricio Secaira Durango<sup>56</sup> destaca que la presunción de ejecutoriedad otorga a la administración la capacidad de llevar a cabo materialmente sus decisiones, sin que ello implique un dominio abusivo, ya que la misma ley establece límites, excepciones y responsabilidades; en ese sentido, la presunción de ejecutoriedad permite que la administración actúe de manera efectiva y con autoridad para hacer cumplir sus actos, siempre dentro de los márgenes legales establecidos, garantizando así un equilibrio entre el ejercicio de su poder y la protección de los derechos y garantías de los administrados<sup>57</sup>.

La presunción de ejecutoriedad es esencial para asegurar la eficacia del acto administrativo y se logra mediante la conjunción de dos elementos fundamentales: la legalidad y la publicidad. Estos dos aspectos permiten que los actos administrativos emitidos por la administración pública puedan ser llevados a cabo en la práctica, brindando así una mayor certeza y efectividad a dichas decisiones gubernamentales.

La presunción de ejecutoriedad se mantiene vigente cuando el acto administrativo adquiere el carácter de permanente, es decir, cuando su causa, estado y efectos se mantienen estables. Si el acto es impugnado en una instancia judicial, la administración tiene plena competencia para llevarlo a cabo, a menos que un tribunal decida suspender sus efectos como una medida excepcional.

---

<sup>56</sup> Secaira, P. (2004). *Curso Breve de Derecho Administrativo*. Quito: Editorial Universitaria.

<sup>57</sup> La presunción de ejecutoriedad, según el planteamiento del profesor Patricio Secaira Durango, no implica un ejercicio arbitrario del poder por parte de la administración, ya que está sujeta a límites, excepciones y responsabilidades establecidos por la ley. Esta presunción permite a la administración actuar con autoridad y eficacia para hacer cumplir sus decisiones, al mismo tiempo que asegura el respeto por los derechos y garantías de los administrados. Reconocer este equilibrio es esencial para comprender cómo se regula el ejercicio del poder administrativo dentro de un marco legal que garantiza la legalidad y la protección de los ciudadanos.



## 1.5 Concepto de hecho administrativo.

Indudablemente, la conducta de la Administración Pública, sin importar cómo se presente ni los resultados que genere, se distingue por eventos y acciones de naturaleza administrativa. El evento administrativo simplemente representa el producto de las acciones de la administración, independiente de su capacidad de toma de decisiones<sup>58</sup>.

Desde perspectiva de este escrito, el evento administrativo surge como resultado de la implementación de las regulaciones legales (lo que se debe hacer) por parte de la Administración Pública.

La idea principal que destaca respecto al hecho administrativo es aquella propuesta por el especialista Roberto Dromi, quien lo define como *“cualquier acción tangible llevada a cabo mediante operaciones técnicas o intervenciones físicas en el desempeño de la función administrativa, que genera consecuencias legales tanto directas como indirectas, independientemente de si se ha emitido o no un acto administrativo previo”*.

La esencia del hecho administrativo radica en expresar la función administrativa, sin importar si surge como resultado ejecutivo de un acto administrativo previo o si es simplemente parte del proceso necesario para cumplir con los objetivos de esa función. No impone obligaciones a los ciudadanos y, por lo tanto, no se presume como legítimo.

Agustín Gordillo<sup>59</sup> admite que, en la realidad, al expresar la intención de la Administración, puede haber complicaciones para discernir entre un acto y un hecho administrativo. Para distinguir entre ambos, se propone que los actos abarquen "decisiones, declaraciones o expresiones de voluntad o juicio", mientras que los hechos se relacionen con *“acciones materiales y operaciones técnicas realizadas como parte de la función administrativa”*.

---

<sup>58</sup> Crespo, C. (1991) *“Hechos Administrativos”*. Enciclopedia Jurídica Omeba, t. XIII.

<sup>59</sup> Gordillo, A. (2004). *“Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 3, Octava Edición”*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, pag. III - 16.

Gordillo<sup>60</sup> señala que el acto administrativo se presenta mediante expresiones derivadas de la voluntad administrativa, las cuales se dirigen directamente al entendimiento de las personas. En cambio, el hecho administrativo carece de esta dimensión mental (específicamente, intelectual y conceptual, vinculada a una expresión de voluntad) y se limita a una acción física o material.

Dromi<sup>61</sup> destaca esta diferencia entre acto y hecho administrativo al indicar que el hecho no es una manifestación de carácter intelectual, sino más bien de naturaleza tangible. Asimismo, reconoce la opción de que el hecho administrativo pueda ser la implementación de un acto previo, o simplemente una acción material sin declaración, determinación o acto previo. Emitir la orden de destruir algo constituye un acto. Destruir efectivamente ese objeto se convierte en un hecho. También se considera un hecho la destrucción directa del objeto sin una declaración previa, en cuyo caso la presencia del acto administrativo será ausente.

En otras palabras, el hecho administrativo se refiere a la manifestación física o técnica de la actividad administrativa, representando un suceso concreto. Por ejemplo, la prestación del servicio público de electricidad o servicios similares.

La declaración de utilidad pública emitida por el representante legal de una entidad pública, en relación a propiedades y terrenos ubicados en una zona específica y necesarios para la construcción de carreteras o la instalación de infraestructuras destinadas al desarrollo y ejecución de proyectos públicos, constituye la expresión, decisión o pronunciamiento de la intención de esa autoridad para adquirir bienes de particulares (un acto administrativo), con el propósito de cumplir con una tarea de la Administración.

Por otro lado, la toma de control de terrenos y propiedades o la ejecución de desalojos en caso de rechazo, son eventos administrativos que derivan de ese acto administrativo.

---

<sup>60</sup> Ibid., III-17.

<sup>61</sup> Dromi. “*Tratado de Derecho Administrativo*”, pag. 195.

Además, se puede mencionar otras instancias de hechos administrativos, que podrían manifestarse en diferentes áreas de la Administración Pública, en función de su área de especialización, competencia, sector de actividad, objetivo o propósito:

Llevar a cabo la inspección y el examen minucioso de propiedades para determinar sus particularidades, características y otros detalles; colocar letreros que indiquen la prohibición de estacionar en áreas públicas; realizar recuentos de los activos de entidades, instituciones y empresas estatales; valorar los bienes muebles e inmuebles mediante la evaluación de expertos; prestar anticipos durante la ejecución de contratos gubernamentales; efectuar pagos de salarios a empleados públicos por el desempeño de sus responsabilidades; cobrar tarifas de peaje en carreteras bajo concesión; llevar a cabo la ejecución de órdenes de arresto o liberación; derribar un muro construido en contravención de normas municipales; explotar una cantera para obtener material pétreo destinado a la construcción de una vía y generar una factura para la facturación de servicios públicos como agua potable, electricidad o telefonía<sup>62</sup>.

Cuando estas acciones técnicas, tareas materiales y físicas, están orientadas hacia la consecución del interés general y la equidad en la distribución, se debe interpretar que se realizan en el contexto de la “función administrativa”<sup>63</sup>.

Los principios establecidos por las Empresas Públicas están diseñados con el propósito de fomentar y lograr la realización de estos objetivos relacionados con el “bien común y la equidad en la distribución”<sup>64</sup>. Por lo tanto, resulta razonable inferir que las Empresas Públicas llevan a cabo la función administrativa, lo que a su vez define y delimita su marco legal, que debe ser exclusivamente el ámbito del Derecho Público.

---

<sup>62</sup> Estas acciones abarcan desde actividades de inspección y evaluación hasta la ejecución de decisiones administrativas y la prestación de servicios públicos. Al conocer la diversidad de funciones que la administración puede desempeñar, se comprende mejor su alcance y su impacto en la sociedad, destacando la importancia de su actuación para el funcionamiento eficiente y el bienestar de la comunidad.

<sup>63</sup> Dromi. “*Tratado de Derecho Administrativo*”, pag. 119.

<sup>64</sup> Barra, R. C. (2005). “*Tratado de Derecho Administrativo*”. *Revista de Derecho*. Montevideo: Universidad de Montevideo, pag. 195.

Con base en lo expuesto, y de manera similar a la situación de los actos administrativos, conforme a la legislación actual que rige las empresas públicas, los servicios y la contratación públicos, es imperativo llevar a cabo un análisis crítico para discernir en qué escenarios las Empresas Públicas realizan ciertas acciones de acuerdo con el Derecho Privado.

Según la explicación de Miguel Marienhoff<sup>65</sup>, un “hecho jurídico es cualquier suceso al que el sistema legal le atribuye una implicación legal. Esta noción abarca no solo los eventos causados por seres humanos, sino también aquellos de origen natural”.

Lo que debe ser tomado en cuenta para discernir entre los conceptos de hechos jurídicos y hechos administrativos, consiste en verificar si la Administración Pública opera en la relación contractual en su capacidad oficial y, por lo tanto, manifiesta sus acciones y eventos dentro de su función administrativa.

De este análisis, se puede concluir que, en las transacciones legales en las cuales las Empresas Públicas participan como proveedores de bienes y servicios destinados al mercado (siguiendo la naturaleza específica de su negocio), no se originan ni actos ni eventos administrativos, ya que las Empresas Públicas no actúan en el ejercicio de sus facultades administrativas, sino como un proveedor más en un sector comercial determinado.

## **1.6 Clasificación de los actos administrativos.**

Un acto administrativo se configura cuando una autoridad o un individuo que ejerce funciones administrativas toma una decisión y, en consecuencia, crea una situación jurídica. Por lo tanto, la noción de acto administrativo adquiere relevancia según la perspectiva adoptada en derecho administrativo, ya sea desde un enfoque funcional, donde la actividad es fundamental, o desde una perspectiva orgánica, donde la estructura del Estado cobra importancia. En el enfoque funcional, se incluyen las decisiones administrativas tomadas

---

<sup>65</sup> Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo, 79.

por funcionarios que pertenecen a las ramas del poder público distintas a la ejecutiva y que expiden actos administrativos. Por otro lado, desde el enfoque orgánico, se engloban aquellas autoridades ubicadas en la estructura del Estado y que están encargadas específicamente de emitir actos administrativos, como es el caso de las autoridades de la rama ejecutiva<sup>66</sup>.

Existen diversas formas de categorizar los actos administrativos. Algunos expertos los clasifican según el sujeto que los emite, otros según su contenido y algunos más según el proceso de expedición. Además, también es posible clasificarlos de manera que se determine si procede la reclamación administrativa en contra de ellos, en ese sentido la clasificación de los actos administrativo más común entre los doctrinarios, se constituyen en el orden siguiente:

#### 1.6.1 Según su destinatario.

- **Generales:** Los actos administrativos que presentan supuestos normativos enunciados de forma objetiva y abstracta, en lugar de manera particular y concreta, son aquellos que aplican a todas las personas comprendidas dentro de esos parámetros. Estos actos se hacen efectivos en personas indeterminadas, es decir, no se dirigen a sujetos específicos, sino que se aplican a una categoría o grupo de personas que cumplen con las condiciones establecidas en la norma. De esta manera, la norma administrativa es de alcance general y se aplica a todos aquellos que cumplan con los criterios establecidos, sin importar su identidad individual.
- **Particulares:** Los actos administrativos con contenido particular y concreto son aquellos que generan situaciones jurídicas y efectos específicos para cada caso individual. Estos actos se aplican a personas determinadas, es decir, están dirigidos y tienen un impacto en sujetos específicos; cada acto se ejecuta para producir consecuencias particulares según las circunstancias de la persona o entidad

---

<sup>66</sup> Ortega, L. (2018). *“El acto administrativo en los procesos y procedimientos”*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, pag. 18.

involucrada.

### 1.6.2 Según su forma o su estructura.

- **Expresos:** Los actos administrativos que se materializan a través de los sentidos son aquellos que pueden ser percibidos o constatados directamente a través de los sentidos humanos, como la vista, el oído o el tacto. Estos actos pueden manifestarse en forma de documentos escritos, órdenes verbales, notificaciones físicas u otras formas tangibles que pueden ser percibidas por las personas de manera directa. En contraste, algunos actos administrativos pueden ser abstractos o intangibles y no pueden ser observados a través de los sentidos<sup>67</sup>.
- **Presuntos o tácitos:** Los actos administrativos denominados como actos tácitos son aquellos en los que la administración no emite una resolución expresa, sino que se basa en el mecanismo del silencio administrativo. Este silencio puede ser positivo o negativo y se convierte en una ficción jurídica debido a la falta de una resolución expresa por parte de la administración en respuesta a las solicitudes o recursos presentados contra las decisiones administrativas<sup>68</sup>.

### 1.6.3 Según su formación.

- **Discrecional:** Los actos administrativos en los que la administración tiene cierta discrecionalidad para actuar debido a que las conductas o situaciones no están completamente reguladas por las normas jurídicas o los reglamentos se conocen como actos discrecionales. Estos actos se caracterizan por ofrecer diversas opciones de decisión. Un ejemplo de este tipo de acto administrativo es el nombramiento

---

<sup>67</sup> Esta categoría abarca una variedad de manifestaciones tangibles, como documentos escritos, órdenes verbales y notificaciones físicas. Reconocer esta distinción es esencial para comprender cómo la administración comunica y materializa sus decisiones de manera que sean accesibles y comprensibles para los ciudadanos, lo que refuerza la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio del poder administrativo.

<sup>68</sup> Este silencio puede interpretarse como una respuesta implícita de la administración, ya sea positiva o negativa, a las solicitudes o recursos presentados por los ciudadanos. Reconocer esta categoría de actos administrativos es crucial para comprender cómo la inacción de la administración puede tener implicaciones legales y prácticas significativas para los administrados, destacando la importancia de los plazos y procedimientos en la interacción entre los ciudadanos y la administración pública.

ordinario en la función pública.

- **Reglados:** Los actos administrativos en los cuales el funcionario que los emite tiene restricciones en todos sus aspectos, como los hechos, el tiempo, las formas, las notificaciones, los recursos, el mérito, entre otros, son conocidos como actos reglados. En estos casos, la autoridad no puede apartarse del reglamento o la ley que establece cómo deben ser emitidos estos actos, y deben seguir rigurosamente los pasos o trámites previamente establecidos sin margen para la discrecionalidad. Un ejemplo de este tipo de actos administrativos es el acto de sanción disciplinaria.

#### 1.6.4 Según su momento.

- **De trámite:** Los actos administrativos de trámite son un conjunto de acciones intermedias que preceden a la formación del acto definitivo. Estos actos proporcionan un avance en el procedimiento sin generar efectos jurídicos en los interesados, por lo que no son susceptibles de recursos. Un ejemplo de este tipo de actos es cuando se emite un acto administrativo para enviar el expediente a una segunda instancia con el propósito de resolver el recurso de apelación en un procedimiento administrativo, sin embargo, si estos actos de trámite llegaran a obstaculizar la continuación del proceso, se pueden impugnar mediante demanda, ya que se transformarían en actos administrativos definitivos que pondrían fin a la actuación administrativa<sup>69</sup>.
- **Definitivos:** Los actos administrativos son aquellos que ponen fin a la actuación administrativa, ya que resuelven directa o indirectamente el asunto principal y generan efectos jurídicos definitivos, como la creación, modificación o extinción de una situación jurídica específica. Estos actos administrativos tienen la característica de decidir directa o indirectamente el fondo del asunto y producir efectos jurídicos definitivos, es decir, crean, modifican o extinguen una situación jurídica particular<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Ibidem, pag. 19.

<sup>70</sup> Ley 1437 de 2011, 18 de enero. *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Colombia: Congreso de la República.

*Cuando se emite un acto administrativo definitivo, ya no se pueden tomar más decisiones sobre el asunto en cuestión dentro del procedimiento administrativo. Estos actos son vinculantes y deben ser cumplidos por las partes involucradas y por la propia administración, a menos que sean revocados o modificados mediante los mecanismos legales pertinentes, como los recursos administrativos o acciones judiciales.*

### **1.6.5 Según su contenido.**

- **Integrador:** Los actos administrativos de origen jurisprudencial se componen de un acto definitivo y un acto de ejecución, siendo este último imprescindible para que el acto definitivo tenga efecto. En este tipo de situaciones, existen al menos dos actos administrativos, uno de ellos es el acto definitivo y el otro, conocido como acto de ejecución, materializa la decisión contenida en el acto definitivo, es decir, lo hace aplicable, eficaz y permite que se produzcan sus efectos. Aunque la validez del acto definitivo no depende del acto de ejecución, sin este último, el acto definitivo no tendría ningún efecto.
- **De ejecución:** Los actos administrativos que no tienen el propósito de crear ni modificar la situación jurídica de una persona, sino que plasman el cumplimiento de una decisión administrativa o judicial, son conocidos como actos de cumplimiento o ejecución. Estos actos no contienen una expresión de voluntad por parte de la administración, sino que representan la orden específica, por ejemplo, de un juez o una autoridad sancionadora, que debe ser llevada a cabo por la autoridad administrativa que está obligada a cumplirla<sup>71</sup>.

El acto de ejecución no crea ni modifica la situación jurídica de una persona, sino que se limita a dar cumplimiento a lo ordenado por la autoridad competente en el

---

<sup>71</sup> Sentencia 25000-23-27-000-2011-00194-01, 3 de agosto de 2016. C. P.: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Demandante: Bristol Myers Squibb de Colombia S. A. Demandada: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Expediente: 19952. Colombia: Consejo de Estado. Sección Cuarta.



acto definitivo. Por lo general, es emitido por una autoridad administrativa que está encargada de llevar a cabo la ejecución de la decisión.

- **Declarativo:** Los actos administrativos, que, al ser tomados, no generan consecuencias legales positivas o negativas para los administrados.
- **Ejecutivo:** Los actos administrativos, cuya efectividad legal depende de ser llevados a cabo mediante actos de ejecución, que materializan la decisión de la autoridad, mientras que los actos administrativos formales no necesitan este tipo de acciones para entrar en vigor.

#### 1.6.6 Según su competencia territorial.

- **Nacional:** Los actos administrativos que tienen vigencia en todo el país, como sucede con los decretos reglamentarios emitidos por el presidente una nación en el ejercicio de su poder reglamentario<sup>72</sup>.
- **Local:** Los actos administrativos que tienen efecto en un área específica de acuerdo con las competencias de las entidades locales que los han emitido. Por lo tanto, los actos locales son aquellos que se circunscriben a una jurisdicción específica y se aplican a los asuntos propios de dicha localidad o región, y no tienen alcance nacional o regional más amplio. Estos actos son fundamentales para la gestión y administración de los asuntos propios de cada entidad local dentro de su marco legal y competencial establecido.

#### 1.6.7 Según su competencia organizacional.

- **Simples:** Los “actos simples” en el contexto de los actos administrativos son aquellos que se originan y son emitidos por una sola autoridad o entidad administrativa. Estos actos son independientes y no requieren la intervención o concurrencia de otras autoridades para su formación o validez. Es decir, son

---

<sup>72</sup> Ley 1437 de 2011, 18 de enero. “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial 47956”. Colombia: Congreso de la República.

decisiones administrativas tomadas por un único órgano o funcionario.

- **Complejo:** Se refiere a actos administrativos emitidos por un conjunto de personas de diferentes órganos. En realidad, estos actos constituyen un único acto administrativo, compuesto por las decisiones administrativas de dos o más autoridades, con unidad de contenido y objetivo, lo que lo convierte en un acto administrativo complejo. Las declaraciones se combinan en una unidad para dar origen o perfeccionar el acto, sin que ninguna de ellas sea considerada un acto de trámite con respecto a la otra. Un ejemplo es la licencia de urbanismo, donde intervienen varias entidades y cada una de ellas contribuye con decisiones que se integran en la decisión principal. Sin embargo, es importante resaltar que, consideradas individualmente, estas decisiones son simplemente expectativas y no tienen efecto por sí solas<sup>73</sup>.

El proceso para emitir un acto complejo puede implicar que una autoridad tome una decisión preliminar o inicie el procedimiento administrativo, y luego otra autoridad intervenga para completar o aprobar el acto en cuestión. Es importante destacar que cada una de las partes involucradas en el acto complejo tiene una competencia específica y complementaria que, al unirse, forma el acto administrativo completo y válido.

## 1.7 Elementos del acto administrativo.

El acto administrativo puede involucrar dos categorías de elementos: los esenciales y los eventuales, también conocidos como accidentales o accesorios. Por lo que procede a

---

<sup>73</sup> Estos actos representan una manifestación particular del ejercicio de la administración pública, ya que involucran la participación y la colaboración de múltiples autoridades u órganos administrativos en la toma de decisiones. La complejidad de estos actos radica en la unidad de contenido y objetivo que los caracteriza, a pesar de estar compuestos por varias declaraciones o decisiones individuales de diferentes entidades. Esta unidad es esencial para entender estos actos como una única manifestación de la voluntad administrativa, en contraposición a una serie de actos independientes. Un ejemplo ilustrativo de esta complejidad es la licencia de urbanismo, donde varias entidades contribuyen con decisiones que se integran en una decisión principal. Sin embargo, es importante destacar que cada declaración individual dentro de un acto administrativo complejo no tiene efecto por sí sola y solo adquiere significado y validez en el contexto de la totalidad del acto complejo. Este aspecto subraya la importancia de comprender la interrelación y la coordinación entre los diferentes órganos administrativos en la gestión de asuntos complejos, así como la necesidad de mantener la coherencia y la unidad en la toma de decisiones administrativas.

describir de manera concisa en qué consisten cada uno de ellos:

### **1.7.1. Elementos Esenciales.**

Los elementos esenciales son imprescindibles para que el acto administrativo sea válido y eficaz. Si alguno de estos elementos falta, el acto no se considera completo, lo que puede generar vicios que afecten su legalidad. En resumen, la presencia de todos los elementos esenciales es crucial para garantizar la validez y la legalidad del acto administrativo<sup>74</sup>.

La opinión unánime en la doctrina establece que los elementos esenciales de cualquier acto administrativo son: sujeto, causa, objeto, finalidad, forma y moralidad.

#### ***1.7.1.1 Sujeto.***

En el acto administrativo, los actores principales son la Administración Pública, personificada por un individuo con la autoridad legal para emitirlo, y el administrado, que participa en los actos administrativos de manera bilateral.

El acto administrativo solamente puede ser emitido oficialmente por un órgano público y no por un particular, sin importar la materia de dichos actos. La Administración Pública es la única con la autoridad para ejercer la potestad pública y dictar el acto administrativo.

La Administración Pública, como entidad jurídica, está conformada por diversos órganos a través de los cuales se expresa y ejerce su acción. No obstante, es importante resaltar que la emisión del acto administrativo solo puede llevarse a cabo por aquel órgano que tenga la competencia legalmente asignada para tal fin. Cada órgano administrativo tiene sus funciones y atribuciones específicas, y solo aquel que posee la competencia adecuada puede dictar un acto administrativo. Es decir, la competencia es un requisito fundamental para la validez y legitimidad del acto administrativo.

---

<sup>74</sup> Sánchez, M., Chamba D., Moncayo, R. y Sarmiento J. (2019). “*El acto administrativo en el Código Orgánico Administrativo*”, pag. 66.

En el acto administrativo bilateral, el administrado no requiere de habilidades o capacidades especiales para participar, ya que, para reconocerlo como sujeto del Derecho Administrativo, es suficiente cumplir con los requisitos esenciales y normas del Derecho Privado.

Santofino (2013)<sup>75</sup> aborda el tema de los sujetos como un elemento esencial del acto administrativo, identificando dos tipos: el sujeto activo, que es la Administración Pública u órgano estatal competente, y el sujeto pasivo, que es la persona sobre la cual recaen los efectos del acto, lo que puede alterar las relaciones jurídicas que lo vinculaban con la administración. Además, establece que el sujeto pasivo puede ser cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, de Derecho Público o Derecho Privado, incluso la misma administración en el caso de relaciones interadministrativas<sup>76</sup>.

Este autor rechaza la idea de que el acto administrativo pueda formarse de manera bilateral y, en cambio, aboga por una teoría estrictamente unilateral del mismo. Por lo tanto, al definir al sujeto pasivo, no lo vincula en absoluto como parte de un acto administrativo bilateral, sino que simplemente establece que la manifestación del acto siempre tiene implicaciones jurídicas sobre lo que él identifica como sujeto pasivo.

### **1.7.1.2 Causa**

De acuerdo con la doctrina, se reconocen dos enfoques para definir el concepto de causa, que son: el objetivista y el subjetivista.

Según la perspectiva objetivista, la causa del acto está formada por los hechos o circunstancias, tanto de hecho como de derecho, que justifican la emisión de este. En cambio, desde la visión subjetivista, la causa se encuentra en la voluntad del sujeto que

---

<sup>75</sup> Santofimio, J. (2013). *“Ensayos de Derecho Público”*. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia, pag. 51.

<sup>76</sup> Es crucial entender que, según Santofino (2013), los sujetos en el contexto del acto administrativo se dividen en dos categorías: el sujeto activo, que corresponde a la Administración Pública u órgano estatal competente, y el sujeto pasivo, que es la persona o entidad sobre la cual recaen los efectos del acto administrativo. Esta distinción es esencial para comprender cómo las decisiones administrativas afectan a diferentes actores dentro de la sociedad, incluyendo tanto a individuos como a otras entidades públicas o privadas. Además, Santofino destaca que el sujeto pasivo puede abarcar una amplia gama de personas y entidades, lo que subraya la universalidad y la variedad de relaciones jurídicas que pueden surgir en el contexto administrativo.

emite el acto.

Los expertos en el tema han afirmado que la causa de un acto no se encuentra en la voluntad del sujeto, como erróneamente lo sostiene la corriente subjetivista, sino más bien en la norma; por esta razón, el error de la doctrina subjetivista radica en trasladar la noción de causa del ámbito de la norma al ámbito de la voluntad.

La doctrina italiana y la jurisprudencia han abordado los vicios del acto administrativo relacionados con la causa, los cuales incluyen: desviación del interés público, desviación de la causa típica, ilogicidad manifiesta, contradicción con actos previos, violación de circulares, falta de motivación, trato desigual, distorsión de los hechos, coacción moral y dolo.

#### ***1.7.1.3 Forma.***

Es la manera externa en la que el acto administrativo se manifiesta y entra en el ámbito del Derecho, generalmente de manera escrita, lo que garantiza la certeza de su creación y la observancia del procedimiento establecido.

La forma del acto administrativo, como se describe en el párrafo anterior, desempeña un papel fundamental en su validez y efectividad dentro del marco jurídico. La manifestación externa del acto, generalmente a través de un documento escrito, asegura la claridad y la certeza en su creación, así como el cumplimiento de los procedimientos establecidos por la ley. Esta formalidad no solo facilita la comprensión y aplicación del acto por parte de los interesados y las autoridades, sino que también promueve la transparencia y la legalidad en el ejercicio de la administración pública. Además, la forma escrita proporciona un registro tangible del acto administrativo, lo que facilita su control y supervisión, así como su eventual impugnación ante las instancias pertinentes en caso de controversia. En resumen, la forma del acto administrativo no solo garantiza su adecuada creación y procedimiento, sino que también fortalece la seguridad jurídica y la protección de los derechos de los ciudadanos en su interacción con la administración pública.

#### **1.7.1.4 Finalidad.**

La norma, ya sea explícita o implícita, otorga una potestad específica con un propósito público, el cual puede variar significativamente en cada sector o institución según el contenido del acto administrativo. El acto administrativo debe estar al servicio de ese propósito, de lo contrario, podría incurrir en una irregularidad legal.

La finalidad es la razón que fundamenta la emisión o creación del acto administrativo, de tal manera que esta finalidad debe estar siempre relacionada con el objeto o contenido del acto en el momento de su elaboración. Además, debe ser auténtica, sin encubrimientos ni falsedades.

Es importante destacar que la finalidad del acto administrativo no puede ser diferente del objeto o contenido de este, de lo contrario, el acto se viciaría al haber una desviación de poder. En este sentido, Dromi (2001)<sup>77</sup> señala que un acto se considera viciado por desviación de poder cuando el administrador, sin tener la autorización legal, utiliza el poder otorgado por la ley con una finalidad distinta a la prevista por ella, con el propósito de beneficiar a terceros o favorecer a la propia Administración.

La finalidad, como un componente esencial del acto administrativo, considera el interés público, que es el propósito fundamental de la Administración Pública. Por lo tanto, se ha afirmado acertadamente que la Administración puede condicionar los motivos y el objeto del acto, pero nunca podrá hacerlo con respecto a su finalidad (Fiorini, 1944)<sup>78</sup>.

#### **1.7.1.5 Moralidad**

La mayoría de los expertos consideran que la moral es simplemente un componente más de los elementos comúnmente atribuidos al acto administrativo. Sin embargo, debido a su importancia y trascendencia en las relaciones humanas, especialmente en el ámbito del acto administrativo, se vuelve necesario reconocerla como un elemento autónomo y específico. Esto se entiende claramente al tener en cuenta que el acto administrativo es una

---

<sup>77</sup> Dromi, R. (2001). *“Derecho Administrativo”*. Buenos Aires: Editorial de Ciencia y Cultura.

<sup>78</sup> Fiorini, B. (1944), *Teoría de la Justicia Administrativa*, Editorial Alfa, pag. 88.

forma de expresión de la voluntad de la Administración Pública, lo que lo convierte en algo de gran valor, ya que el Estado es el órgano creador de derechos y el garante de su cumplimiento (Marienhoff, 2011)<sup>79</sup>.

Las acciones administrativas se fundamentarán en una base moral, que constituirá la raíz de la actividad en la Administración Pública y el sustento de las actuaciones de los administrados.

El concepto de moral abarca las buenas costumbres y refleja la honestidad de intenciones y acciones de las partes, lo que se traduce en buena fe.

Un acto administrativo que contradiga la moral está afectado de nulidad, y este elemento tiene la misma importancia que los elementos previamente analizados. Por lo tanto, debe ser considerado no solo como un elemento esencial en el caso de actos administrativos discrecionales, sino también en los actos administrativos reglados.

### **1.7.2 Elementos Accidentales o Accesorios.**

Los elementos accidentales o accesorios son aquellos que, aunque no son indispensables, pueden estar presentes, dándole una variante al acto administrativo estándar. En la práctica, estos elementos pueden ampliar o limitar los efectos jurídicos que produce el acto administrativo, más allá de lo que el propio acto hubiera causado sin su inclusión. Según Marienhoff (2011)<sup>80</sup>, estos elementos son aquellos que no son necesarios para la existencia del acto administrativo, ni pueden considerarse implícitos en él, sino que son agregados por voluntad de las partes. Estos elementos accidentales pueden incluir términos, condiciones y modalidades, y su inclusión en el acto depende del ánimo y voluntad de las partes en el momento de su expedición<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Marienhoff, M. (2011) "*Tratado de Derecho Administrativo Tomo II*". Buenos Aires: Abeledo – Perrot S.A, pag. 346.

<sup>80</sup> Idem.

<sup>81</sup> Es fundamental entender que los elementos accidentales o accesorios pueden modificar los efectos jurídicos de un acto administrativo, ofreciendo variantes al estándar. Estos elementos, según Marienhoff (2011), no son necesarios para la existencia del acto administrativo ni están implícitos en él, sino que son agregados por voluntad de las partes. Esto destaca la flexibilidad y la capacidad de personalización que puede tener un acto administrativo, lo que resalta la importancia de la negociación y el acuerdo entre las partes involucradas en la gestión pública. Reconocer estos

### ***1.7.2.1 Término.***

El término, como elemento accesorio del acto administrativo, se refiere al periodo de tiempo en el cual el acto debe empezar a surtir sus efectos naturales o en el cual debe dejar de producirlos<sup>82</sup>.

Este elemento en el acto administrativo es de gran importancia, ya que mediante él se puede determinar cuándo la actuación de la Administración se vuelve definitiva desde el punto de vista administrativo. Como resultado, da lugar al inicio de otros plazos previamente establecidos por las leyes para impugnar el acto. En el ámbito del Derecho Administrativo, el vencimiento del término opera automáticamente, por lo que cualquier decisión que busque confirmar dicho vencimiento es simplemente declarativa.

### ***1.7.2.2 Condición.***

Se trata de una situación en la que los efectos que debe generar el acto están condicionados a la ocurrencia o no de un hecho futuro e incierto. Este elemento puede ser de naturaleza suspensiva o resolutoria, dependiendo de si los efectos del acto comienzan o se extinguen con el acontecimiento futuro e incierto. Estos acontecimientos pueden ser de origen natural o humano, y el elemento opera de pleno derecho, lo que significa que su efecto se produce automáticamente. Por lo tanto, al igual que lo mencionado en el párrafo anterior, este elemento tiene un carácter meramente declarativo<sup>83</sup>.

La condición se distingue del término en que la condición es un acontecimiento

---

elementos permite comprender cómo las decisiones administrativas pueden adaptarse a circunstancias específicas para satisfacer las necesidades y preferencias de los interesados.

<sup>82</sup> Es necesario comprender que el término, como elemento accesorio del acto administrativo, determina el momento en el que dicho acto debe comenzar a surtir efecto o cesar en su aplicación. Este periodo de tiempo es crucial para garantizar la certeza y la previsibilidad en las relaciones jurídicas entre la administración y los administrados. Reconocer la importancia del término en la temporalidad de los actos administrativos es fundamental para entender cómo se establecen plazos y condiciones para su aplicación, asegurando así la legalidad y la estabilidad en el ejercicio del poder administrativo.

<sup>83</sup> Es fundamental entender que el elemento de condición en el acto administrativo implica que los efectos de dicho acto están sujetos a la ocurrencia o no de un hecho futuro e incierto. Este elemento puede ser de naturaleza suspensiva o resolutoria, dependiendo de si los efectos del acto comienzan o se extinguen con el acontecimiento futuro e incierto. Reconocer la presencia de este elemento es crucial para comprender cómo se establecen ciertas condiciones y contingencias en las decisiones administrativas, lo que refleja la importancia de la previsión y la flexibilidad en el ejercicio del poder administrativo.



futuro e incierto, mientras que el término es un acontecimiento futuro pero cierto.

### **1.7.2.3 Modo.**

Se trata de una obligación particular que el acto administrativo impone expresamente al administrado, como, por ejemplo, el pago de una tarifa por el uso especial de bienes de dominio público. Para que este elemento accesorio esté presente, debe existir una obligación específica que recaiga sobre el administrado, y no se puede considerar que este elemento esté presente si la correspondiente obligación ya está establecida por la legislación para ese tipo de actos.

La doctrina moderna rechaza la aplicación de la figura del modo en relación a los actos administrativos, argumentando que es un elemento accesorio de los actos gratuitos, los cuales no existen en el Derecho Administrativo. Por otro lado, otra parte de la doctrina sostiene que el modo en el Derecho Administrativo guarda similitudes con el del Derecho Privado, considerándolo como un elemento accidental del acto administrativo que podría llevar a su extinción, utilizándolo como causa de caducidad en los casos en que sea aplicable.

## **1.8 Eficacia de los actos administrativos.**

La eficacia de los actos administrativos refiere a la capacidad de los actos emitidos por una autoridad administrativa para lograr sus objetivos y propósitos previstos. En otras palabras, se trata de si un acto administrativo puede alcanzar sus resultados deseados.

Según García, E. (2004)<sup>84</sup>, la eficacia de un acto administrativo implica la manifestación de sus resultados debido al cumplimiento de los requisitos previamente analizados. Estos resultados pueden ser positivos o negativos: el reconocimiento de un derecho representa un resultado positivo, mientras que las sanciones y cargas son resultados negativos. Cuando un acto administrativo produce todos sus resultados, es porque se

---

<sup>84</sup> García, E. (2004). “Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, 12ma edición” Madrid: Civitas Ediciones, S.L, pag. 559.

considera eficaz desde su emisión. En la actualidad, se puede hablar de eficacia aplazada, retardada o retrospectiva (esta última se prohíbe en el caso de actos de carga).

Los factores que influyen en la eficacia incluyen la legalidad, la competencia de la autoridad emisora, la coherencia con las políticas y regulaciones, la implementación oportuna y la capacidad de cumplimiento<sup>85</sup>. Un acto administrativo puede ser eficaz si logra sus resultados planificados, aunque estos resultados pueden ser tanto positivos como negativos.

La jurisprudencia en España ha esclarecido la distinción entre la validez y la eficacia, debido a las áreas de interconexión que existen entre estos dos conceptos. El profesor Parada<sup>86</sup> presenta esta perspectiva de la siguiente manera:

*La primera, tal como establece el Tribunal Supremo y como se acaba de revisar, implica la presencia de todos los componentes que conforman el acto y comienza a partir del momento en que se emite o se acuerda (fallos del 30 de mayo de 1979 y del 27 de mayo de 1983). Por otro lado, la eficacia hace referencia a la generación temporal de resultados que podría estar condicionada a la notificación, divulgación o aprobación posterior del acto válido (sentencia del 31 de enero de 1980)<sup>87</sup>.*

Siguiendo la misma orientación, el profesor Henry Alexander Mejía<sup>88</sup> plantea que la eficacia emerge como resultado de un acto administrativo válido, otorgándole la capacidad de generar resultados legales para los cuales fue originado en el contexto legal. A diferencia de la validez, la eficacia se dirige hacia el exterior con el propósito de alcanzar sus objetivos

---

<sup>85</sup> Es crucial comprender que la eficacia de un acto administrativo está determinada por varios factores, entre ellos su conformidad con la legalidad, la competencia de la autoridad que lo emite, su coherencia con las políticas y regulaciones establecidas, la implementación oportuna y la capacidad de cumplimiento. Reconocer la importancia de estos factores es fundamental para evaluar la efectividad de las decisiones administrativas en el logro de sus objetivos planificados, independientemente de si los resultados obtenidos son positivos o negativos. Esto resalta la complejidad y la multidimensionalidad del proceso administrativo y subraya la necesidad de un enfoque integral para asegurar el éxito en la gestión pública.

<sup>86</sup> Ramón Parada (2003). *“Derecho administrativo I, Parte general, 14ta. Edición”*. (Barcelona: Marcial Pons, pag. 142.

<sup>87</sup> Idem.

<sup>88</sup> Mejía, H. (2014). *“Manual de Derecho Administrativo”*. San Salvador: Cuscatleca, pag. 384.

y cumplir sus metas. Los defectos presentes en el acto obstruyen su eficacia, ya que un acto inválido no debería originar los efectos que busca, debido a su carencia de eficacia.

Partiendo de estos conceptos, podemos deducir que la eficacia del acto administrativo se presenta como una manifestación externa del logro de su funcionamiento interno. En esta estrecha correlación entre su coherencia interna o validez, y sus resultados (eficacia), mientras no existan fallos que comprometan su validez, su eficacia se mantiene intacta. Sin embargo, debido a la presunción de validez inherente a los actos administrativos, la administración puede forzar el cumplimiento de los mismos, asegurando su eficacia, al menos temporalmente. Es importante notar que, con respecto a las condiciones de validez, legalidad y legitimidad, los términos operan bajo presunción, es decir, una evaluación anticipada, una asignación de valor basada en una finalidad superior, hasta que se demuestre lo contrario y esto afecte su eficacia.

### **1.9 Diferencia entre acto y hecho administrativos.**

La diferencia principal entre un “acto administrativo” y un “hecho administrativo” radica en su naturaleza y efecto en el ámbito de la administración pública:

Por lo que se puede afirmar que el *acto administrativo* es una manifestación de voluntad o decisión emitida por una autoridad administrativa con el propósito de crear, modificar o extinguir derechos u obligaciones para los ciudadanos, empresas u otras entidades. Los actos administrativos son deliberados y conscientes, implican una toma de decisión por parte de la autoridad y tienen un efecto legal vinculante en las partes involucradas. Ejemplos de actos administrativos son las resoluciones, permisos, licencias, sanciones, autorizaciones y cualquier otro tipo de pronunciamiento oficial que implique una decisión por parte de la administración pública, mientras que el *hecho administrativo* es un tipo de evento administrativo, constituyéndose en una acción o evento material ejecutado por la administración pública en el curso de su actividad diaria.

A diferencia de un acto administrativo, un hecho administrativo no implica una decisión o manifestación de voluntad. Los hechos administrativos son acciones físicas,

operativas o técnicas realizadas por la administración en el cumplimiento de sus funciones. A menudo, los hechos administrativos son rutinarios y no requieren una deliberación formal. Ejemplos de hechos administrativos incluyen la instalación de señales de tráfico, el mantenimiento de infraestructuras públicas, la recolección de basura y la prestación de servicios públicos en general.

En tal sentido se puede apreciar que la principal diferencia entre un acto y un hecho administrativo radica en que los actos administrativos son decisiones formales que generan efectos legales específicos, mientras que los hechos administrativos son acciones materiales o técnicas llevadas a cabo en la gestión cotidiana de la administración pública.

#### **1.10. Validez de los actos administrativos.**

El profesor Rodolfo Saborío Valverde<sup>89</sup> en su obra “Eficacia e invalidez del acto administrativo”, plantea que la noción de validez del acto administrativo permite evaluar si la actuación de la administración se ajusta a las normas establecidas por el ordenamiento jurídico<sup>90</sup>. Al utilizar esta referencia conceptual, es posible determinar de manera objetiva si la conducta de los órganos administrativos es legítima o no. El autor también destaca que, para comprender completamente las implicaciones de la noción de validez, es necesario considerar su relación con el principio de legalidad, el cual implica que la administración debe sujetarse al marco jurídico en todas sus acciones.

Es una clasificación tradicional que suele ser establecida por los diferentes sistemas jurídico-administrativos, mediante la cual ciertos actos administrativos defectuosos se les otorga una presunción de validez. Esta presunción tiene el propósito de garantizar la continuidad y eficiencia en la actuación de la administración pública. El alcance de los actos amparados por esta presunción varía según el ordenamiento legal en cuestión, dependiendo de los valores considerados al establecer sus límites<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> Ibid., 22.

<sup>90</sup> Saborío, R. V. (2002). “Eficacia e invalidez del acto administrativo 3ª. Ed”. San José: Editorial Juricentro, pag. 22.

<sup>91</sup> Ibid., 24.

Según el punto de vista del doctor Parada<sup>92</sup>, un acto administrativo se considera completo y válido cuando contiene todos sus elementos esenciales, lo que conlleva a que se le atribuya una presunción de validez. Esta presunción implica que el acto administrativo debe ser cumplido obligatoriamente por el administrado y permanecerá en efecto hasta que una autoridad administrativa o judicial declare su nulidad. En palabras del profesor Sánchez Morón<sup>93</sup>, al igual que en otras ramas del Derecho, los actos administrativos que no cumplen con los requisitos legales y violan el ordenamiento no son válidos, y su invalidez es la sanción jurídica general para los actos que van en contra de la ley.

De manera similar, el erudito Benalcázar Guerrón<sup>94</sup> menciona tres elementos esenciales que proyectan la validez de los actos administrativos: los requisitos subjetivos, que incluyen la competencia y la autoridad del responsable; los requisitos objetivos, que abarcan la conformidad con la legalidad, los hechos presupuestos, la finalidad, la causa, los motivos o la motivación, y el contenido; y los requisitos formales.

Basándonos en los conceptos expresados, se puede concluir que los requisitos de validez del acto administrativo surgen directamente de sus elementos y de sus propios requisitos. Si los elementos del acto están libres de defectos, entonces se cumplirán sus condiciones, supuestos o requisitos de validez. Es importante destacar que esta condición asegura su eficacia.

### **1.10.1 Teoría de la invalidez de los actos administrativos.**

Como se ha mencionado en las secciones anteriores, los actos administrativos cuentan con una presunción de legitimidad que los considera válidos desde su origen; sin embargo, a pesar de esta presunción, durante su creación pueden surgir irregularidades, vicios o defectos debido a la falta de cumplimiento de alguno de sus elementos esenciales o requisitos formales. Estas irregularidades pueden hacer que los actos sean considerados

---

<sup>92</sup> Parada, R. (2003). *“Derecho administrativo I, Parte general, 14ta. Edición”*. Barcelona: Marcial Pons, pag. 140.

<sup>93</sup> Sánchez, M. (2011). *“Derecho administrativo, Parte General, 6ta edición”*. Madrid: Tecnos, pag. 555.

<sup>94</sup> Benalcázar, J. (2017). *“Reflexiones sobre la validez y la invalidez de los actos administrativos”*. México: Revista de la Facultad de Derecho de México Tomo LXVII, pag. No. 268.

irregulares o defectuosos, y por ende, inexistentes, nulos o susceptibles de anulabilidad.

La sanción de invalidez constituye “la consecuencia principal de incumplir los esquemas de legalidad establecidos para la actuación administrativa, ante la cual el sistema legal contempla diversos mecanismos para restaurar la legalidad alterada, tanto para el particular como para la administración”. Según el experto Benalcázar Guerrón, la invalidez es cuando un acto administrativo carece de validez debido a la violación de las normas y preceptos del Derecho, la falta de conformidad con principios lógicos y la discrepancia con la realidad, de tal manera que el acto viciado no tiene la capacidad de lograr los efectos jurídicos pretendidos<sup>95</sup>.

La invalidez de un acto administrativo se convierte en una medida necesaria cuando se violan las normas y preceptos del Derecho, ya que permite restaurar la legalidad alterada y corregir los errores cometidos en el ejercicio del poder administrativo. Esta relación resalta la importancia de que la administración pública opere dentro de los límites establecidos por la ley y los principios fundamentales, garantizando así la protección de los derechos de los ciudadanos y la legitimidad de sus acciones. Además, la sanción de invalidez también implica un mecanismo de control y supervisión sobre la actuación de la administración, asegurando que sus decisiones se ajusten a los estándares jurídicos y éticos requeridos.

Por consiguiente, un acto inválido es aquel que, a pesar de existir jurídicamente, carece de uno o más elementos esenciales y presenta defectos o vicios que ponen en riesgo su eficacia y su propia existencia. Estos vicios pueden ser de legitimidad, que afectan a todos los elementos del acto, o de mérito, que se refieren únicamente a su contenido. En el caso de la invalidez por vicios de legitimidad, una de sus consecuencias es la nulidad,

---

<sup>95</sup> La aplicación debe realizarse con cuidado y diligencia; si bien es fundamental para garantizar el respeto a la legalidad y corregir posibles irregularidades, su utilización indiscriminada o injustificada puede generar incertidumbre jurídica y afectar la estabilidad de las relaciones administrativas. Por lo tanto, es necesario que las autoridades encargadas de determinar la invalidez de un acto administrativo realicen un análisis exhaustivo y objetivo, asegurándose de que existan fundamentos sólidos y evidencia suficiente para respaldar su decisión. Asimismo, es esencial proporcionar a los afectados la oportunidad de presentar sus argumentos y defender sus derechos antes de tomar una determinación final. De esta manera, se evita el riesgo de injusticias o arbitrariedades y se promueve la confianza en el sistema administrativo y judicial.

mientras que la invalidez por vicios de mérito resulta en la revocación de los actos administrativos<sup>96</sup>.

En resumen, la invalidez implica desconocer un acto administrativo que fue emitido con aparente legitimidad por un sujeto con autoridad, y eliminarlo del ámbito legal.

Según el experto Saborío Valverde, no existe un consenso doctrinario sobre cómo clasificar los distintos grados de invalidez que puede presentar un acto administrativo. En lugar de ello, hay diversas interpretaciones. Sin embargo, con fines metodológicos, se pueden identificar dos enfoques generales: uno que afirma que solo hay dos categorías de invalidez, la nulidad absoluta y la nulidad relativa; y otro que argumenta que, además de estas dos categorías, existe una tercera denominada "inexistencia del acto administrativo".

El profesor Agustín Gordillo coincide con el enfoque previo al señalar que en el Derecho Administrativo solo se establecen dos o a lo sumo tres (si se incluye la inexistencia) categorías de invalidez. Además, destaca que el uso de los términos “anulable” y “nulo” no necesariamente se correlaciona con los vocablos similares del derecho privado, ya que el sistema de nulidades administrativas tiene sus propios principios<sup>97</sup>.

## **1.11. Los actos de gobierno.**

### **1.11.1 Alcances de la controversia al respecto**

Mientras que en la discusión acerca de qué es el acto administrativo se pudo notar que algunos autores prefieren tomar ciertos elementos para construir una definición, y otros más o menos elementos, pero todos están esencialmente de acuerdo en cuáles son los elementos en controversia (si el acto es general o particular, etc.), no ocurre lo mismo con los actos de gobierno<sup>98</sup>. Aquí la discusión no es de carácter metodológico y práctico, sino de principios científicos concretos: Si determinados elementos existen, habrá una noción

---

<sup>96</sup> Ibid., pag. 93

<sup>97</sup> Gordillo, A. (2000). *“Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III, El acto administrativo, 4ta edición”*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, I-1 y ss.

<sup>98</sup> Se pueden argumentar que estas variaciones pueden deberse a la complejidad del concepto y a las diferentes perspectivas teóricas que los autores pueden tener.

de acto de gobierno; si no existen, ella tampoco podrá existir; lo que se discute, pues, es si existe o no un régimen jurídico diferenciado para ciertos actos de la administración<sup>99</sup>.

### 1.11.2 Distintos empleos de la palabra gobierno.

Antes de abordar el análisis del problema, es necesario distinguir tres usos diferentes que la palabra "gobierno" puede tener. En su sentido más puro, "*gobierno*" se refiere al conjunto de los tres poderes del Estado: el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Este es el significado que nuestra Constitución emplea al tratar en la segunda parte, título primero, del "Gobierno Federal": Sección primera, "Del Poder Legislativo"; Sección segunda, "Del Poder Ejecutivo"; y Sección tercera, *Del Poder Judicial; de manera similar se refiere en el título segundo a los "Gobiernos de Provincia"*<sup>100</sup>.

No obstante, la terminología constitucional no es uniforme en todos los países. Por ejemplo, en Francia, el artículo 20 de la Constitución de la V República (1958), siguiendo la larga tradición francesa al respecto, se refiere al "Gobierno"<sup>101</sup>, como el gabinete ministerial. Este mismo concepto se encuentra en la Constitución alemana de 1949<sup>102</sup> y en la Constitución austriaca. En este contexto, el gobierno representa el conjunto de los órganos ejecutivos más altos del Estado<sup>103</sup>.

Los dos usos mencionados del término, y especialmente el último, corresponden a la teoría política y al derecho constitucional, y deben ser claramente diferenciados de una tercera acepción del término, que se refiere específicamente al derecho administrativo.

En este tercer uso del término, se le asigna específicamente a ciertas actividades del Poder Ejecutivo. Se refiere a la teoría de los "actos de gobierno", originada en Francia para

---

<sup>99</sup> Ampliar en nuestro libro El acto administrativo, op. cit., pp. 11-45; comparar: Bidart Campos, Germán J., "La jurisdicción judicial y las cuestiones políticas," El Derecho, t. 9, Buenos Aires, 1964, p. 915; Derecho constitucional, t. I, Buenos Aires, 1964, p. 743 y ss., 798 y ss.;

<sup>100</sup> En este sentido, "gobierno" se refiere a la institución o estructura que tiene la autoridad para gobernar un país, estado o entidad política.

<sup>101</sup> Ver traducción y notas de la Constitución francesa de 1958 en Lecciones y Ensayos, n° 10-11, Buenos Aires, 1959, p. 71 y ss.

<sup>102</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Constitución de la República Francesa Alemana), art. 62; ver Sartorius, Carl, Verfassungs und Verwaltungsgesetze, t.I, Munich y Berlín, 1959, § 66, p. 19.

<sup>103</sup> Citada por Antonioli, Walter, Allgemeines Verwaltungsrechts, Viena, 1954, p. 8.



describir un tipo específico de acciones llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo (el “Gobierno” en el segundo sentido). Esta teoría ha sido adoptada en nuestro país por la jurisprudencia y la doctrina.

Ubicando simbólicamente los tres empleos de la expresión “actos de gobierno” (1º: Acto emanado de cualquiera de los tres poderes; 2º: Acto emanado del Poder Ejecutivo, en el total de su actividad; 3º: Una especie delimitada y separada del resto de los actos del Poder Ejecutivo) encontraríamos lo siguiente:

En derecho administrativo, el problema del llamado acto de gobierno debe entenderse estrictamente sólo con referencia a ese conjunto separado de actos del Poder Ejecutivo.

La naturaleza y alcance de los actos de gobierno implican una distinción fundamental respecto a otros tipos de actos administrativos. En este contexto, se considera crucial mantener una delimitación estricta para evitar la aplicación de normativas o mecanismos jurídicos que podrían ser más apropiados para otras categorías de actos administrativos.

<sup>104</sup>Es decir, la identificación precisa de un acto como perteneciente a la categoría de “acto de gobierno” no solo tiene implicaciones prácticas, sino que también responde a la necesidad de reconocer la singularidad de ciertas decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo.

Dentro de este marco, la conceptualización de los actos de gobierno a menudo se relaciona con decisiones estratégicas y políticas de alto nivel que afectan el interés público de manera significativa. Esto puede incluir acciones relacionadas con la seguridad nacional, la política exterior, la defensa o decisiones de carácter eminentemente político. La

---

<sup>104</sup> Se debe tomar en cuenta que la necesidad de evitar su uso como un mecanismo para eludir la responsabilidad legal o la rendición de cuentas. Dado que los actos de gobierno tienden a disfrutar de ciertos privilegios y exenciones debido a su naturaleza política y estratégica, existe el riesgo de que se utilicen de manera inapropiada para evitar el escrutinio público o judicial. Por lo tanto, es importante que las autoridades encargadas de determinar la naturaleza de un acto como acto de gobierno ejerzan su discreción con prudencia y transparencia, asegurándose de que su clasificación esté respaldada por razones legítimas y objetivas. Además, es fundamental que la sociedad civil y los organismos de control mantengan una vigilancia activa para prevenir posibles abusos en el ejercicio de esta prerrogativa, garantizando así la integridad y la legitimidad del sistema democrático.

delimitación precisa de esta categoría busca preservar la autonomía y la capacidad de acción del Poder Ejecutivo en asuntos cruciales para el Estado, evitando una excesiva interferencia o revisión judicial que podría poner en peligro la eficacia y agilidad en la toma de decisiones de este poder del Estado.

### **1.11.3 La teoría del acto de gobierno. Caracteres.**

Quienes propugnan la teoría de los actos de gobierno sostienen que éstos son actos de contenido político dictados por el Poder Ejecutivo, que no están sujetos a control jurisdiccional; dicho de otro modo, que son irrevisibles o inatacables jurisdiccionalmente; que contra ellos el particular afectado no puede interponer acciones o recursos judiciales tendientes a lograr la declaración de su ilegitimidad<sup>105</sup>.

Sin embargo, fácil es advertir que tal teoría es totalmente incompatible con el sistema constitucional argentino, por diferentes razones: 1º) Afirmar que un acto no pueda ser atacado judicialmente por el particular afectado es contrario a la garantía de la inviolabilidad de la defensa en juicio (art. 18 de la Constitución); 2º) es también violatorio del artículo 95 de la Constitución, que prohíbe al Poder Ejecutivo ejercer funciones judiciales, pues no otra cosa estaría aquél haciendo si su decisión resultara irrevisible por un tribunal de justicia: 3º) Viola el art. 100 de la Constitución, que otorga a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y demás tribunales federales inferiores el conocimiento y decisión “de las causas en que la Nación sea parte” y de las controversias sobre puntos regidos por esta Constitución, con lo cual es clara la amplitud de las atribuciones de los jueces, de las que no se puede constitucionalmente excluir sector alguno de actividad del Estado<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> La teoría de los actos de gobierno postula que estos actos, dictados por el Poder Ejecutivo y de naturaleza política, no están sujetos a revisión o control por parte del poder judicial. Esto significa que, según esta teoría, los actos de gobierno son considerados irrevisibles judicialmente y que los particulares afectados no pueden recurrir a acciones o recursos judiciales para impugnar su legitimidad.

<sup>106</sup> Al afirmar que un acto administrativo no puede ser impugnado judicialmente por un particular afectado, se socava la garantía constitucional de la inviolabilidad de la defensa en juicio, establecida en el artículo 18 de la Constitución. Esta garantía es esencial para asegurar que todas las personas tengan acceso a la justicia y puedan defender sus derechos frente a las acciones del Estado. Además, al negar la posibilidad de revisión judicial de los actos administrativos, se corre el riesgo de otorgar al Poder Ejecutivo una autoridad excesiva y potencialmente arbitraria,

En primer lugar, al sugerir que un acto administrativo no puede ser objeto de revisión judicial, choca frontalmente con la garantía fundamental de la inviolabilidad de la defensa en juicio, consagrada en el artículo 18 de la Constitución. Esta garantía establece el derecho de todo individuo afectado por un acto estatal a recurrir a los tribunales de justicia para defender sus derechos, asegurando así la protección efectiva de sus intereses frente a la actuación del Estado. En segundo lugar, la teoría planteada contradice el principio de separación de poderes consagrado en el artículo 95 de la Constitución, el cual prohíbe al Poder Ejecutivo ejercer funciones judiciales. Permitir que las decisiones administrativas sean inmunes a la revisión judicial equivaldría a otorgar al Poder Ejecutivo un poder jurisdiccional que no le corresponde, socavando así los cimientos del sistema democrático y del Estado de derecho.

Asimismo, la teoría propuesta también contraviene el principio de competencia judicial establecido en el artículo 100 de la Constitución argentina. Este artículo confiere a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y a los tribunales federales inferiores la competencia para conocer y decidir sobre las causas en las que la Nación sea parte, así como sobre las controversias relacionadas con puntos regulados por la Constitución. En este sentido, la amplitud de las atribuciones judiciales no puede ser limitada por la exclusión de ciertos ámbitos de la actividad estatal de la revisión judicial. Al negar la posibilidad de revisión judicial de los actos administrativos, se estaría menoscabando la autoridad de los tribunales para garantizar el respeto y la aplicación efectiva de la Constitución, comprometiendo así la vigencia del Estado de derecho en Argentina.

### ***Ejemplos:***

Los casos que más habitualmente se citan como de actos de gobierno, por parte de los autores que admiten la teoría, son los incisos 5º, 6º y 19º del artículo 86 de la

---

contraviniendo así el principio de separación de poderes consagrado en el artículo 95 de la Constitución, que prohíbe al Poder Ejecutivo ejercer funciones judiciales. Esto podría abrir la puerta a posibles abusos de poder y erosionar la confianza en el sistema judicial y en el Estado de derecho en su conjunto. Por lo tanto, es necesario que cualquier interpretación o teoría relacionada con la revisión judicial de los actos administrativos se ajuste plenamente a los principios constitucionales fundamentales, garantizando así la protección efectiva de los derechos individuales y el funcionamiento adecuado de las instituciones democráticas.

Constitución:<sup>107</sup>

*Inciso 5º:* “El Presidente nombra a los magistrados de la Corte Suprema y de los demás tribunales federales inferiores, con el acuerdo del Senado”.

*Inciso 6º.* “El presidente puede otorgar indultos o conmutar las penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal, tras recibir un informe del tribunal correspondiente, excepto en los casos en que haya acusación por parte de la Cámara de Diputados”.

*Inciso 19:* El decimonoveno inciso establece que el presidente puede declarar el estado de sitio en uno o varios puntos del país en caso de un ataque exterior, y esto debe ser con la aprobación del Senado y por un período de tiempo definido. En situaciones de disturbios internos, el presidente solo puede ejercer esta facultad cuando el Congreso está en receso, ya que es una atribución que normalmente corresponde al Congreso. El ejercicio de esta facultad está sujeto a las restricciones establecidas en el artículo 23.

#### **1.11.4 El acto de gobierno y la defensa en juicio.**

A continuación, se analizará el por qué no se puede argumentar que esos actos o similares sean “irrevisibles judicialmente”, incluso si afectan los derechos de un individuo específico. Nuestro sistema constitucional garantiza que los ciudadanos siempre tengan acceso a algún tipo de instancia judicial para presentar sus reclamos. Este principio es parte del requisito de la defensa en juicio, establecido en el artículo 18 de la Constitución, que asegura que “La defensa en juicio de la persona y de los derechos es inviolable”, y cualquier violación a este principio constituye una privación de justicia según la constitución.

Ninguna norma constitucional específica excepciona ese principio constitucional tan claramente formulado. En el mejor de los casos, se otorgan ciertas facultades amplias al Poder Ejecutivo, pero en ningún artículo se establece que el acto del Poder Ejecutivo en cuestión esté exento de revisión judicial.

Es importante destacar que el principio general establece claramente que debe haber

---

<sup>107</sup> Otros ejemplos: Incisos 4º, 10, 11, 12, 16.

“defensa en juicio de la persona y de los derechos”. Por lo tanto, cualquier excepción a este principio debe ser explícita, indicando específicamente que *“respecto a tal facultad del Poder Ejecutivo, no es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos”*.

Si el tema en discusión es la "revisibilidad jurisdiccional", no es correcto afirmar que la supuesta excepción se refiera a las amplias facultades del Poder Ejecutivo sin mencionar en absoluto la revisión judicial. Dado que no existe tal excepción constitucional, se debe afirmar de manera categórica que siempre debe existir la posibilidad de recurrir a una instancia judicial en busca de justicia contra los actos del Poder Ejecutivo y otros órganos administrativos<sup>108</sup>.

Es importante aclarar que esto no implica que el tribunal esté obligado a anular o examinar con rigidez los actos impugnados. Simplemente significa que el tribunal debe escuchar las pretensiones del recurrente, evaluarlas, luego considerar la validez del acto y decidir, en última instancia, si el acto no estaba restringido por ninguna norma constitucional, si era discrecional y, por lo tanto, válido.

Este concepto se ilustra claramente con un ejemplo algo absurdo. Supongamos que considero que mi vecino no tiene derecho a transitar diariamente por la vereda frente a mi casa, y decido presentar una demanda en su contra para que se le prohíba hacerlo. Es probable que el juez que vea esta demanda perciba que es un reclamo sin sentido, pero aun así no puede rechazarla de plano (si cumple con los requisitos procesales habituales). Está obligado a admitirla, ordenar el traslado y escuchar los argumentos de la parte contraria, y posteriormente, eventualmente, dictar sentencia en mi contra y condenarme a pagar las costas del proceso debido a la falta de fundamentos de mi solicitud. En este escenario, aunque no haya ganado el caso, sí he recibido defensa en juicio de mi persona y mis derechos. Por lo tanto, defensa en juicio o revisión judicial no deben confundirse con una solución específica para el caso, como la anulación de un acto gubernamental o la

---

<sup>108</sup> Ver también, sobre el derecho de obtener protección jurisdiccional —entendiendo por tal la otorgada por jueces independientes y distintos de la Administración, Real, Alberto Ramón, “El «Estado de Derecho»,” en el libro de homenaje a Eduardo J. Couture, Montevideo, 1957, p. 587 y ss., especialmente p. 601, y del mismo autor, “La función jurisdiccional es privativa del Poder Judicial, salvo excepciones constitucionales expresas,” en La Justicia Uruguaya, t. XVII, 1943, secc.

prohibición de que mi vecino pase por mi vereda. Más bien, se trata simplemente de la oportunidad para que el juez analice y valore los argumentos de hecho y de derecho que considero relevantes sobre el asunto, y decida si estos determinan o no la ilegalidad del acto impugnado.

#### **1.11.5 El principio de que debe haber una instancia judicial al menos**

La Corte Suprema de Justicia ha mantenido consistentemente la interpretación de que no es un requisito constitucional que haya más de una instancia judicial, pero sí ha afirmado repetidamente que debe existir al menos una<sup>109</sup>.

Si llegáramos a entender que en cierto caso específico el Poder Ejecutivo tiene la facultad de tomar una decisión sin posibilidad de revisión judicial, estaríamos implicando que el Poder Ejecutivo se convierte en la instancia judicial a la que se refiere la Corte Suprema, una interpretación que contradice el texto del artículo 95 de la Constitución: “*En ningún caso el presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas*”.

Además, la Corte Suprema ha reiterado en numerosas ocasiones la regla de que la defensa en juicio de la persona y de los derechos es inviolable, lo que significa que siempre debe existir la posibilidad de recurrir a los jueces del Poder Judicial en respuesta a las decisiones de los órganos ejecutivos. En ausencia de esta posibilidad, el sistema dejaría de ser coherente con los derechos y garantías constitucionales<sup>110</sup>.”

Nuestra Corte Suprema de Justicia ha afirmado que la actividad de los órganos administrativos está sujeta a limitaciones de jerarquía constitucional, las cuales no pueden ser transgredidas. Esto incluye principalmente la obligación de que las decisiones emitidas por los órganos administrativos estén sujetas a un control judicial adecuado, con el fin de evitar que ejerzan un poder absolutamente discrecional que esté fuera de cualquier tipo de revisión posterior.

---

<sup>109</sup> Fernández A., E. (1960). *Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, 247: 646, suc.), 1960.

<sup>110</sup> Idem.

(Fallos, 244: 548.)”<sup>111</sup> Y ha agregado por vía de principio general: “Que una interpretación contraria no tendría cabida dentro del derecho argentino, en mérito a dos razones principales. Primeramente, porque el art. 18 de la Constitución Nacional incluye la garantía de que, mediando situaciones del carácter indicado, ha de reconocerse a los habitantes del país el derecho a ocurrir ante un órgano judicial en procura de justicia.”<sup>112</sup>

(Fallos, 193: 135; 209: 28; 246: 87, cons. 9º.) Si este requisito no es cumplido, es decir, si las disposiciones que rigen el caso impiden que las partes accedan a una instancia judicial adecuada, como las leyes impugnadas por el recurrente, surge una privación de justicia que constituye una violación constitucional. Esta situación se produce cada vez que un individuo, a pesar de estar protegido por la garantía del artículo 18, se encuentra sin un juez al que pueda recurrir para proteger sus derechos, ya sea que esto ocurra debido a situaciones contradictorias como la que se describe en el fallo 193: 135.

En el mismo sentido se han pronunciado fallos como los de las causas 178: 333, 179: 202, 234: 382, 237: 285, entre otros, o debido a la derogación de las normas que establecían los tribunales competentes para intervenir en el caso, como se establece en el fallo 234: 482, o como ocurre en este caso específico debido a disposiciones legales que excluyen directamente la intervención judicial adecuada. Por lo tanto, se puede afirmar que aunque el artículo 18 de la Constitución no exige la existencia de múltiples instancias judiciales, como se ha resuelto de manera uniforme, se debe entender que sí requiere al menos una instancia judicial cuando se ven afectados derechos, relaciones e intereses como los que se discuten aquí, los cuales no pueden ser completamente excluidos del conocimiento de los jueces ordinarios sin que se produzca una violación constitucional reparable mediante el artículo 14 de la Ley 48<sup>113</sup>.

---

<sup>111</sup> Fallos, 247: 646, 656, cons. 13.

<sup>112</sup> El citado fallo establece un principio fundamental dentro del derecho argentino: la garantía constitucional del acceso a la justicia consagrada en el artículo 18 de la Constitución Nacional. Este principio asegura que los habitantes del país tienen el derecho de recurrir a un órgano judicial en búsqueda de justicia, lo que refleja la importancia de la protección de los derechos individuales y el Estado de Derecho en la sociedad argentina.

<sup>113</sup> Fallos, 247: 646, 658, cons. 2º.

### 1.11.6 La cuestión en la práctica jurisprudencial.

Nuestros tribunales, si bien usan una terminología desafortunada y tomada erróneamente de la doctrina francesa o norteamericana, y si bien hablan de “actos no justiciables” no obstante conocen y resuelven de los recursos en los que se plantea la posible constitucionalidad o incluso ilegalidad de los actos que se dice son “irrevisibles jurisdiccionalmente”.

En otras palabras, después de cumplir con los procedimientos procesales habituales, nuestros tribunales no descartan de inmediato un recurso o una demanda que busque impugnar la constitucionalidad de un acto gubernamental; en cambio, examinan el asunto en detalle y toman una decisión ya sea a favor o en contra del recurso. Esta actuación judicial puede ser criticada, ya que rara vez se declara la inconstitucionalidad de un acto de este tipo, pero al menos se debe reconocer que no se ha cometido la falta extrema de rechazar un recurso sin considerar si el acto impugnado es o no constitucional.

Para entender esta declaración, es necesario examinar de manera específica las sentencias emitidas por los tribunales. Aquí consideraremos el caso de las medidas tomadas por el Poder Ejecutivo en el contexto del estado de sitio, que constituyen el ejemplo más representativo en cuanto a actos presumiblemente “no justiciables”.

La Corte Suprema expresa que las medidas dictadas en virtud del estado de sitio “son privativas del Poder Ejecutivo y, en principio, no se hallan sujetas a revisión judicial,”<sup>114</sup> ya “que el modo cómo el Poder Ejecutivo ejercita facultades privativas, no está sujeto al contralor del Poder Judicial..., salvo las francas transgresiones a los límites que la Constitución le fija y en cuanto éstas puedan exigir el restablecimiento de derechos y garantías confiados a su función”<sup>115</sup>. Al hacer la salvedad de que en ciertos casos el acto podrá ser “controlado,” el tribunal indica ya a pesar suyo que está hablando de “invalidación:” Es decir, que “en ciertos casos el acto podrá ser invalidado”.

---

<sup>114</sup> Fallos, 243: 504, 514; 235: 681; 197: 483; 195: 439; 170: 246, etc.

<sup>115</sup> Fallos, 197: 483, 494, García, 1943.



De otro modo la afirmación resultaría incomprensible: Si el tribunal efectivamente controlara (esto es, verificara, inspeccionara, revisara, etc.) algunos actos sí y otros no, entonces la elección tendría que hacerla por sorteo; a los actos que les corresponda un número par, por ejemplo, los va a estudiar (revisar, inspeccionar, controlar, analizar); y a los actos que les corresponda un número impar no los va a controlar. (Es decir, no los va a estudiar, no va a leer el recurso, ni abrir el expediente).

Para comprender esta afirmación en detalle, es crucial analizar las sentencias emitidas por los tribunales en un contexto particular. En este caso, nos centraremos en las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo durante el estado de sitio, ya que son el ejemplo más destacado de actos que se consideran potencialmente “no justiciables”.

Sin embargo, todos los fallos revelan un uso defectuoso de la terminología. En el caso significativo del fallo Sofía<sup>116</sup>, la Corte Suprema ha establecido que el control de actos de la índole que dio origen a las presentes actuaciones está fuera del alcance de la competencia judicial, salvo en casos estrictamente excepcionales. Por lo tanto, dicho control se llevaría a cabo:

- a) En el caso de la facultad de arrestar o trasladar personas de un lugar a otro del país, el control judicial sería procedente si hubiera una clara y evidente violación de los límites establecidos por la Constitución. Por ejemplo, si el presidente de la República impusiera una pena o si, debidamente requerido para ello, denegara el derecho de opción para salir del territorio argentino, en circunstancias similares a las que dieron lugar a los precedentes citados en Fallos 170: 246 y 197: 483.
- b) Respecto de la generalidad de las medidas de ejecución del estado de sitio, cuando ellas sean claras y manifiestamente irrazonables, es decir, cuando impliquen medios que no guardan relación alguna con los fines del art. 23”.

En este fallo el tribunal deja ya deslizar el empleo correcto del término “control”: conforme a lo expuesto, la misión de los jueces, en casos como el presente, debe reducirse

---

<sup>116</sup> Fallos, 243: 504, 513 y ss., año 1959. (comentario-comentar).

al control de razonabilidad” (lug. cit., pp. 519-20); es decir, que en todos los casos el tribunal controla si el acto es o no razonable: De igual manera, por lo tanto, controla si se dan o no las circunstancias de excepción que tornarían inválido el ejercicio de una facultad que en principio es discrecional, pero no irrevisible judicialmente.

En efecto, si el control judicial no procede cuando se dan ciertas circunstancias de excepción en el acto del Poder Ejecutivo y en los hechos de la causa, es obvio que el tribunal deberá, caso por caso, analizar si se dan o no esas circunstancias de excepción para poder decidir algo coherente.

### ***Diferencia entre “revisión judicial” y “anulación judicial” del acto.***

Ejercer el control o revisión judicial no significa anular el acto: se trata de dos procesos distintos.

- a) El primero, o sea el ejercicio del control, se cumple toda vez que el juez estudia la causa en base a sus conocimientos de derecho;
- b) El segundo podrá producirse si luego de su estudio el juez llega a la conclusión de que el acto es inválido. Si el juez, en cambio; llega a la conclusión de que el acto es constitucional porque no se dan las circunstancias de excepción que lo viciarían, ya ha ejercido igualmente el control judicial, aunque, coma es lógico, no declare la invalidez del acto<sup>117</sup>.

Por control judicial debe pues entenderse que el juez analice el caso que le es planteado y que tenga facultades para eventualmente considerarlo antijurídico; que considere si el mismo se ajusta o no a derecho. Y bien, nuestros tribunales declaran que analizan si se dan o no, en cada caso, las circunstancias de excepción mencionadas; ello significa ya que hay control judicial, aunque el acto no sea anulado por considerarlo el tribunal como válido.

Lo que el tribunal debió decir en los casos reseñados, en consecuencia, no es que tales actos son en principio no justiciables, sino que son en principio válidos, y que sólo serán inválidos cuando se den esas circunstancias de excepción mencionadas.

---

<sup>117</sup> Manubens, C. (1961). *Sumamente sugestivo es un párrafo del fallo*, 250: 251.

Dicho de otra forma: La construcción que la Corte ha hecho respecto a las circunstancias excepcionales, y la razonabilidad, etc., Nada tiene que ver con la posibilidad de ocurrir a la Justicia: Ellas hacen pura y exclusivamente al derecho de fondo, al régimen jurídico por el cual se rigen tales actos en cuanto a su validez o invalidez. Y, repetimos, el tribunal incurre simplemente en un defecto expositivo, al decir que, puesto que tales circunstancias no se dan, el acto es irrevisible; tal afirmación es inconducente, pues para poder afirmar tal cosa el tribunal ha debido ya revisar el acto.

Si el acto fuera verdaderamente irrevisible, el tribunal tendría que decir que no puede determinar si el acto es o no claramente irrazonable, y que tampoco puede decir si se da supuesto de excepción alguno, pues le está vedado controlar (revisar, analizar, estudiar) el acto y por lo tanto no se aboca al estudio de la causa.

Si, en cambio, el tribunal afirma que el acto no es irrazonable, y que no se ha producido una “transgresión franca y ostensible de los límites trazados por la Ley Fundamental”, entonces es evidente que ha controlado el acto como era su deber hacerlo, y que el acto es perfectamente justiciable, en cuanto respecto a él el particular pudo hacer ante un tribunal de justicia “la defensa de la persona y de los derechos”. (Art. 18, Constitución Nacional.).

Si bien, pues, el contralor jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos del Poder Ejecutivo no es eficiente, y si bien los jueces son a veces remisos en considerar violada la Constitución, y si bien usan términos política y jurídicamente repudiables, y hacen referencia a instituciones o principios totalmente inconstitucionales, no obstante, al menos, no rechazan ningún recurso sin antes haber estudiado el caso, sin antes haber ejercido, en una palabra, su irrenunciable jurisdicción constitucional.

Debe así sostenerse, a pesar de todas las palabras que diga la jurisprudencia, que en nuestro derecho positivo no hay, ni en el sistema constitucional ni en la práctica jurisprudencial, actos de gobierno, pues ya vimos que actos de gobierno son aquellos cuya única característica definitoria es la irrevisibilidad jurisdiccional, mientras que en nuestro país no existen en la justicia actos inatacables por recurso alguno; puesto que de hecho no se admite que existan actos irrevisibles jurisdiccionalmente.

## Capítulo II. Actos administrativos favorables.

### 2.1 Aspectos generales sobre los actos administrativos favorables.

Los actos administrativos favorables constituyen una categoría esencial en el ámbito del derecho administrativo. Estos actos son emitidos por las autoridades administrativas y tienen como resultado brindar beneficios, derechos o ventajas a los destinatarios. A diferencia de los actos desfavorables o restrictivos, que imponen obligaciones o limitan derechos, los actos administrativos favorables otorgan facultades, concesiones u oportunidades que pueden ser de diversas índoles.

Estos actos son complicados de retirar en el contexto jurídico, con el fin de proteger los derechos ya adquiridos. Sin embargo, su emisión suele ser sencilla, ya que no suelen requerir una justificación detallada<sup>118</sup>.

A menudo, el desafío práctico reside en determinar cuáles son los actos que se consideran favorables y cuáles se consideran desfavorables, ya que no es raro que la evaluación de sus efectos dependa de la perspectiva que se tome en cada situación específica<sup>119</sup>.

Para este propósito, se ha establecido que los efectos de los actos administrativos pueden dividirse en dos categorías: favorables, cuando expanden las opciones legales de los administrados, y de gravamen, cuando limitan su capacidad de acción. A continuación, se mencionan algunos de los actos administrativos favorables más comunes, aunque de manera resumida, ya que su descripción detallada se abordará en otro capítulo posterior.

- a) Admisiones: Implican la conferencia a los administrados de un estatus jurídico, es decir, la asignación de una posición y un conjunto de normas especiales para dicho sujeto, como en el caso de un estudiante que, a través de su inscripción, se convierte

---

<sup>118</sup> Blanquer, D. (2009). *Introducción al Derecho administrativo*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

<sup>119</sup> Blanquer, D. (2010). *Derecho administrativo, Vol. I*. Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch.

en miembro de la universidad.

- b) Concesiones. Las concesiones se refieren a la asignación de ciertos derechos o autoridades que originalmente pertenecen a la administración pública a una entidad o sujeto específico. Esta transferencia conlleva un conjunto de supervisión y regulaciones por parte de la administración. En esencia, una concesión se destaca por otorgar a la entidad receptora un estatus privilegiado en relación con otros ciudadanos.
- c) Autorizaciones: Se trata de un acto que confirma que las condiciones requeridas están presentes para que un derecho general surja y pueda ser ejercido.
- d) Aprobaciones: Son un requisito posterior a ciertos eventos que son válidos en sí mismos, pero que no son efectivos hasta que la administración intervenga y los apruebe.
- e) Dispensas. Son aquellos actos favorables que excepcionan sobre una prohibición general anterior<sup>120</sup>.

Así, antes de definir un concepto completo y general de actos administrativos favorables, es fundamental tener en cuenta, en términos generales, que se consideran favorables todas las decisiones administrativas que expanden las facultades o reconocen derechos de los administrados. Lo que realmente importa en estos casos es que, desde el momento en que se emiten, permiten al administrado disfrutar de un derecho o ejercer las facultades asociadas a un derecho que previamente no tenía la autorización para hacerlo<sup>121</sup>.

La trascendencia de la distinción entre actos favorables y desfavorables repercute en este tema de estudio, y es secante con cuestiones de seguridad jurídica, interés público y

---

<sup>120</sup> Martín, R. y (2006). *Manual de Derecho Administrativo*. 25ª ed. Navarra: Aranzadi.

<sup>121</sup> Esta ampliación de poderes o reconocimiento de derechos es fundamental para garantizar la protección y el ejercicio efectivo de los derechos individuales dentro del marco de la administración pública. Al emitir este tipo de decisiones, la administración permite a los administrados disfrutar de derechos o ejercer facultades que previamente no tenían autorización para hacerlo. Esta ampliación de los derechos del individuo fortalece la relación entre el Estado y los ciudadanos, promoviendo la confianza en las instituciones gubernamentales y fomentando la participación activa de los ciudadanos en la vida pública.

retirada del tráfico jurídico de los mismos, como ha de establecerse más adelante.

La distinción entre actos favorables y desfavorables es de gran importancia en este ámbito de estudio, ya que tiene un impacto significativo en cuestiones clave como la seguridad jurídica y el interés público. Esta distinción no solo establece una base para la protección de los derechos de los ciudadanos, sino que también influye en la eficiencia y la eficacia de la administración pública. Además, está intrínsecamente relacionada con la posibilidad de retirar del tráfico jurídico ciertos actos administrativos, lo que es crucial para mantener un sistema jurídico coherente y justo. En consecuencia, comprender y aplicar adecuadamente esta distinción es esencial para garantizar la legalidad y la equidad en las decisiones administrativas.

## **2.2 Conceptos de actos administrativos favorables.**

Los actos administrativos favorables son aquellos que amplían de cualquier forma o favorecen los intereses de sus destinatarios, constituyen o reconocen derechos y pueden ser objeto de revocación mediante la acción de lesividad por parte de la máxima autoridad administrativa. Estos actos suponen un enriquecimiento del patrimonio jurídico de los interesados<sup>122</sup>.

Estos actos definidos como “actos administrativos favorables” tienen como finalidad salvaguardar los derechos e intereses de los ciudadanos, y representan una expresión del principio de legalidad. Aunque es posible anular estos actos, esa anulación debe basarse en motivos legales y de conveniencia. Además, en determinadas situaciones, las personas a las que se dirigen estos actos pueden renunciar a los derechos o ventajas conferidos mediante la confirmación voluntaria del acto.

Los actos administrativos favorables expanden los derechos de los individuos y son relativamente sencillos de emitir, pero su anulación o revocación resulta complicada. No requieren una justificación específica dirigida a sus beneficiarios y generalmente no están

---

<sup>122</sup> Báez, L. (17 de 1 de 2022). *Colegio Jurista*. Recuperado el 3 de 8 de 2023, de <https://www.colegiojurista.com/blog/art/que-son-los-actos-administrativos>

basados en leyes con rango normativo. En casos excepcionales, pueden tener efecto retroactivo y solo pueden ser revocados mediante procesos formalizados.

Según Iván Aróstica<sup>123</sup>, profesor de Derecho Administrativo, en su artículo titulado *“Una clasificación de los actos administrativos”* expresa que *“los actos administrativos de efectos favorables significan una ampliación del patrimonio jurídico de la persona a quien van dirigidos, otorgándole o reconociéndole un derecho, una facultad o liberándole de una limitación, de un deber o un gravamen, tales como las concesiones, autorizaciones, permisos, licencias, dispensas, admisiones, aprobaciones, subvenciones, premios, pensiones, galardones<sup>124</sup>, entre otros”*

Partiendo de los conceptos referidos con anterioridad, se pueden especificar para ilustrar la definición, algunos ejemplos de actos administrativos favorables, como son los que a continuación se refieren:

- a) **Subsidios:** Cuando el gobierno otorga fondos o recursos financieros a individuos, empresas o instituciones para promover actividades específicas, como la agricultura, la educación o el desarrollo económico, se considera un acto administrativo favorable.
- b) **Permisos de construcción:** Cuando una entidad administrativa concede un permiso para construir una edificación o llevar a cabo proyectos de construcción, está otorgando un acto administrativo favorable al solicitante.
- c) **Visas y permisos de residencia:** Los actos administrativos que autorizan a ciudadanos extranjeros a ingresar a un país, trabajar o residir allí temporal o permanentemente, son ejemplos de actos administrativos favorables.
- d) **Licencias y concesiones de negocios:** Cuando un gobierno otorga una licencia o

---

<sup>123</sup> Aróstica, I. (2016). *Clasificación de los Actos Administrativos*. Chile: Actualidad Jurídica N° 34, pag. 93.

<sup>124</sup> Esta clasificación refleja una dimensión esencial de la actividad administrativa: la capacidad de la Administración para mejorar la situación jurídica de los ciudadanos mediante la concesión de derechos o beneficios. Esta noción resalta el papel activo del Estado en la protección y promoción de los intereses individuales y colectivos, así como su responsabilidad en garantizar la equidad y el bienestar social a través de su actuación administrativa.

concesión a una empresa o emprendedor para operar en un sector específico, como la venta de alcohol o la explotación de recursos naturales, se trata de un acto administrativo favorable.

- e) **Reconocimiento de derechos de propiedad:** Cuando una autoridad administrativa reconoce o confirma los derechos de propiedad de un individuo sobre un terreno o una propiedad, se considera un acto administrativo favorable que protege los intereses del propietario.
- f) **Pensiones y subsidios sociales:** Los actos administrativos que conceden pensiones de jubilación, subsidios por desempleo, asistencia social u otros beneficios similares a los ciudadanos, son ejemplos de actos administrativos favorables.

Estos ejemplos ilustran cómo los actos administrativos favorables en su acepción fundamental abarcan una amplia gama de situaciones en las que la administración pública otorga beneficios, derechos o autorizaciones a individuos, empresas u organizaciones en beneficio de la sociedad en general.

Cabe destacar que, partiendo de los conceptos emitidos con anterioridad, la anulación de un acto administrativo favorable es una acción que implica una cuidadosa consideración por parte de la administración. Por un lado, refleja la importancia de mantener la legalidad y la coherencia en las decisiones gubernamentales, asegurando que los actos administrativos sean conformes a la ley<sup>125</sup>. Además, demuestra el compromiso de proteger los derechos e intereses de los ciudadanos, incluso cuando se trata de actos previamente favorables. Esto ayuda a mantener la confianza del público en la administración pública y garantiza que las decisiones estén basadas en un fundamento legal sólido. En última instancia, la anulación de actos administrativos favorables busca un equilibrio entre la legalidad y la equidad, asegurando que el poder del Estado se ejerza de

---

<sup>125</sup> La anulación de un acto administrativo puede alterar derechos adquiridos, generar incertidumbre o causar perjuicios económicos. Por lo tanto, la administración debe proceder con prudencia y garantizar la debida protección de los derechos de los administrados durante este proceso. Esto subraya la delicada balanza entre el interés público y los derechos individuales en el ejercicio de la función administrativa, resaltando la importancia de un enfoque equilibrado y cuidadoso en la toma de decisiones gubernamentales.



manera justa y transparente<sup>126</sup>.

### **2.2.1 Clasificación de los actos administrativos favorables.**

La clasificación de los actos administrativos favorables es una herramienta esencial en el ámbito de la administración pública, ya que permite una comprensión más clara y una gestión más efectiva de las acciones gubernamentales. Existen diversas razones por las cuales esta clasificación es importante, tales como, la organización y estructuración, transparencia y claridad, control y revisión, respeto de los derechos individuales, eficiencia y optimización de recursos<sup>127</sup>.

Esta clasificación no solo proporciona una estructura organizativa, sino que también promueve la transparencia, la justicia y la eficiencia en la administración pública, lo que contribuye a un gobierno más efectivo y a la protección de los derechos de los ciudadanos.

Los actos administrativos favorables pueden ser clasificados como: *actos administrativos constitutivos de derechos y actos administrativos declarativos, actos administrativos de gestión, actos administrativos de control y actos administrativos de fomento*.

Aunque la clasificación de los actos administrativos favorables es la necesidad de evitar una simplificación excesiva que pueda llevar a una interpretación errónea o a una gestión inadecuada de dichos actos. Si bien la clasificación es una herramienta valiosa para la organización y la transparencia en la administración pública, es importante tener en cuenta que la realidad puede ser más compleja de lo que sugieren las categorías establecidas. Por lo tanto, al utilizar esta clasificación, es crucial mantener un enfoque flexible y contextualizado, que considere las circunstancias específicas de cada caso y garantice una gestión efectiva y justa de los actos administrativos favorables.

---

<sup>126</sup> García, G. (2001). *La revocación de actos favorables mediante la acción de lesividad por parte de la máxima autoridad administrativa en el Código Orgánico Administrativo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

<sup>127</sup> Aróstica, I. (2016). *Clasificación de los Actos Administrativos*. Chile: Actualidad Jurídica No 340.

### **2.2.1.1 Actos administrativos constitutivos de derechos.**

Según Santiago Muñoz, en su obra Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, expresa que *“los actos administrativos constitutivos de derechos se refieren a aquellos que confieren un derecho o una facultad a los beneficiarios y que de alguna manera amplían o benefician sus intereses”*<sup>128</sup>. En estos casos, la máxima autoridad administrativa tiene la capacidad de revocar estos actos a través de la acción de lesividad.

Estos actos representan una garantía de que los individuos puedan disfrutar plenamente de sus derechos y prerrogativas legales. Sin embargo, es importante mantener un equilibrio entre la protección de los derechos individuales y la necesidad de salvaguardar el interés público y la legalidad en la administración. Por esta razón, la posibilidad de revocar estos actos a través de la acción de lesividad, cuando se detecten irregularidades o conflictos con el interés general, es esencial para mantener la integridad del sistema administrativo y garantizar que las decisiones se tomen de manera justa y equitativa. Esta medida evita abusos y garantiza que los actos administrativos sean coherentes con el marco legal y los principios de la administración pública.

Existen algunos elementos que respaldan la importancia de estos actos:

1. **Garantía de derechos fundamentales:** Los actos administrativos constitutivos de derechos son fundamentales para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Estos actos pueden conceder derechos como la nacionalidad, el acceso a la educación, la salud, la vivienda, entre otros. Son una forma tangible en la que el Estado protege y promueve el bienestar de sus ciudadanos.
2. **Legalidad y seguridad jurídica:** Estos actos se emiten en cumplimiento de la ley y los procedimientos administrativos establecidos. Por lo tanto, proporcionan certeza jurídica a los ciudadanos al regular sus relaciones con el Estado de manera clara y

---

<sup>128</sup> Muñoz, S. (2017). *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid

transparente. La seguridad jurídica es esencial para el funcionamiento adecuado de cualquier sociedad democrática y para fomentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales.

3. **Equidad y justicia social:** Los actos administrativos constitutivos de derechos tienen un papel importante en la promoción de la equidad y la justicia social. Permiten corregir desigualdades y discriminaciones, garantizando que todos los ciudadanos tengan acceso a los mismos derechos y oportunidades. Esto es especialmente relevante en contextos donde existen grupos vulnerables que requieren una protección especial por parte del Estado.
4. **Fomento del desarrollo y el bienestar:** Al otorgar derechos y beneficios a los ciudadanos, estos actos contribuyen al desarrollo económico y social de una sociedad. Por ejemplo, proporcionar subsidios a familias de bajos ingresos puede ayudar a reducir la pobreza y promover la inclusión social. Del mismo modo, facilitar el acceso a servicios básicos como la educación y la salud puede mejorar la calidad de vida de la población y fomentar su desarrollo humano.
5. **Legitimidad democrática:** Los actos administrativos constitutivos de derechos reflejan la voluntad del Estado en cumplimiento de sus funciones democráticas. Son el resultado de procesos de toma de decisiones que involucran la participación de los órganos representativos del pueblo, como el poder legislativo y ejecutivo. Por lo tanto, tienen legitimidad democrática y reflejan el compromiso del Estado con el respeto y la protección de los derechos de los ciudadanos.

#### ***2.2.1.2 Actos administrativos declarativos.***

Los actos administrativos declarativos son aquellos que se limitan a reconocer o constatar una situación jurídica preexistente<sup>129</sup>. Estos actos no crean ni modifican derechos subjetivos, sino que se limitan a acreditar un hecho o situación jurídica. Por ejemplo, la

---

<sup>129</sup> Benítez, A. (12 de 9 de 2022). Administrativando Abogados. Recuperado el 5 de 8 de 2023, de <https://administrativando.es/acto-administrativo/>

declaración de una pensión o prestación social es un acto administrativo declarativo, ya que se limita a reconocer un derecho preexistente. En resumen, los actos administrativos declarativos son aquellos que se limitan a reconocer o constatar una situación jurídica preexistente, y no crean ni modifican derechos subjetivos<sup>130</sup>.

Es importante destacar que, aunque estos tipos de actos no generan ni modifican derechos subjetivos, desempeñan un papel crucial en la protección de los derechos de los ciudadanos al certificar y garantizar la validez de ciertas situaciones legales. Este enfoque en la constatación y el reconocimiento contribuye a la transparencia y la seguridad jurídica, ya que proporciona a los ciudadanos pruebas oficiales y confiables de sus derechos y obligaciones preexistentes. Además, al evitar la creación o modificación de derechos, estos actos administrativos mantienen la coherencia y la estabilidad en el sistema legal y administrativo.

Dentro de las razones fundamentales se encuentran:

- **Clarificación de derechos y situaciones jurídicas:** Los actos administrativos declarativos tienen como objetivo principal clarificar derechos y situaciones jurídicas preexistentes. Esto significa que su emisión no crea nuevos derechos o situaciones, sino que simplemente los reconoce y confirma. Por ejemplo, la declaración de un terreno como área protegida confirma su estatus legal y los derechos y restricciones asociados con ello.
- **Seguridad jurídica y estabilidad:** Al confirmar derechos y situaciones jurídicas ya existentes, estos actos proporcionan seguridad jurídica y estabilidad tanto a los individuos como a las instituciones. La certeza de que una situación jurídica ha sido reconocida oficialmente por la administración pública ayuda a evitar disputas y litigios innecesarios, contribuyendo así a la estabilidad y predictibilidad en las

---

<sup>130</sup> Al certificar la existencia de determinados derechos o situaciones jurídicas, estos actos proporcionan seguridad jurídica a los afectados y facilitan el ejercicio efectivo de sus derechos. Asimismo, al no modificar ni crear derechos, estos actos administrativos contribuyen a mantener la estabilidad del ordenamiento jurídico, evitando posibles conflictos legales derivados de cambios no autorizados en la situación jurídica de las personas.

relaciones jurídicas.

- **Protección de derechos adquiridos:** Los actos administrativos declarativos son especialmente importantes para proteger los derechos adquiridos por los individuos o entidades. Por ejemplo, la declaración de la nacionalidad de una persona confirma y protege su derecho a la ciudadanía, asegurando que no sea cuestionado injustamente en el futuro.
- **Transparencia y legalidad:** Al reconocer oficialmente una situación jurídica, estos actos promueven la transparencia y la legalidad en el ejercicio del poder administrativo. Ayudan a garantizar que las decisiones de la administración pública estén fundamentadas en la ley y en procedimientos claros y establecidos, lo que a su vez fortalece la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado.
- **Facilitan la actuación de terceros:** Los actos administrativos declarativos también son importantes para permitir la actuación de terceros en situaciones jurídicas reconocidas oficialmente. Por ejemplo, la declaración de una licencia ambiental permite a una empresa llevar a cabo determinadas actividades económicas dentro de los límites establecidos por la ley, proporcionando así seguridad y certidumbre tanto para la empresa como para el público en general.

### ***2.2.1.3 Actos administrativos de control.***

Los actos administrativos de control son aquellos que tienen como finalidad supervisar o fiscalizar el cumplimiento de las normas y obligaciones por parte de los destinatarios. Estos actos pueden incluir, por ejemplo, la inspección de una actividad económica o la imposición de una sanción. Los actos administrativos de control pueden ser objeto de control contencioso-administrativo, es decir, pueden ser impugnados ante los tribunales de justicia<sup>131</sup>.

---

<sup>131</sup> Jazzyd, Hellver. *¿Cuáles son los actos administrativos objeto de control de legalidad por la vía jurisdiccional a la luz de la Sentencia 2006 - 98801 del Consejo de Estado?* Colombia: Universidad Santo Tomás.

Además, proporcionan una herramienta importante para proteger los derechos y la seguridad de los ciudadanos al asegurarse de que las leyes y regulaciones se cumplan de manera adecuada.

Estos actos aseguran que las actividades llevadas a cabo por los ciudadanos, empresas y otras entidades se ajusten a la legalidad vigente. Esto es esencial para mantener el orden jurídico y prevenir conductas ilegales que puedan perjudicar el bienestar general o los derechos de los individuos<sup>132</sup>.

Por otra parte, en cuanto a la protección del interés público se refiere, al verificar el cumplimiento de las normativas y políticas, los actos administrativos de control protegen el interés público y promueven el bien común. Por ejemplo, las inspecciones sanitarias garantizan que los establecimientos cumplan con los estándares de higiene necesarios para proteger la salud de los consumidores.

Los actos administrativos de control ayudan a prevenir abusos y fraudes, tanto en el ámbito público como en el privado. Esto es especialmente relevante en sectores sensibles como las finanzas, el medio ambiente, la salud y la seguridad, donde el incumplimiento de las normativas puede tener consecuencias graves.

Así mismo garantizan que todos los actores cumplan con las mismas reglas, los actos administrativos de control promueven la equidad y la justicia en la sociedad. Esto es crucial para evitar privilegios injustos y asegurar que todos los ciudadanos tengan las mismas oportunidades y derechos.

De igual manera cuando el Estado demuestra su capacidad para controlar y hacer cumplir las normativas, aumenta la confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales. Esto contribuye a fortalecer el vínculo entre el Estado y la sociedad, lo

---

<sup>132</sup> Estas leyes suelen definir los diferentes tipos de actos administrativos, incluidos los declarativos, y establecen los requisitos, procedimientos y efectos de dichos actos. También pueden detallar las circunstancias en las que se pueden emitir y las garantías procesales para los ciudadanos afectados. Para obtener información específica sobre la legislación de un país en particular, se puede consultar el código administrativo o las leyes relacionadas con la administración pública y el procedimiento administrativo.

que es fundamental para el funcionamiento democrático y la estabilidad social.

#### ***2.2.1.4 Actos administrativos de fomento.***

Para el autor Antonio Bueno (2018), los actos administrativos de fomento son aquellos que tienen como finalidad promover o estimular determinadas actividades o sectores<sup>133</sup>. Estos actos pueden incluir, por ejemplo, la asignación de una subvención o la aprobación de un plan de incentivos. La actividad administrativa de fomento es una modalidad de intervención administrativa que se enfoca en dirigir la acción de los particulares hacia multas de interés general mediante el otorgamiento de incentivos diversos.

En España, por ejemplo, la actividad de fomento es un título competencial específico, bien del Estado (investigación científica y técnica) y bien de las Comunidades Autónomas (desarrollo económico de la Comunidad).

A nivel general los actos administrativos de fomento pueden incluir incentivos fiscales, subvenciones, créditos preferenciales y otras medidas que promueven la actividad económica. Estas acciones son fundamentales para estimular la inversión, la innovación y el emprendimiento, lo que a su vez contribuye al crecimiento económico y la creación de empleo.

Mediante la implementación de políticas de fomento, el Estado puede contribuir a mejorar la competitividad de las empresas locales en los mercados nacional e internacional. Esto se logra mediante la provisión de apoyo financiero, capacitación, acceso a tecnología y otros recursos que fortalecen la posición de las empresas en el contexto global.

Un argumento importante sobre estos actos es el papel que juegan al desarrollo regional y equidad, los actos administrativos de fomento pueden estar dirigidos específicamente a regiones o sectores económicos que requieren un impulso adicional para

---

<sup>133</sup> Bueno, A. (2018). “*La Actividad administrativa de Fomento*”. Lima: Seminario de Derecho Administrativo:

su desarrollo. Esto ayuda a reducir las disparidades regionales y promover la equidad social al brindar oportunidades de crecimiento a áreas menos favorecidas o a grupos vulnerables.

Además, a través de incentivos y programas de fomento, el Estado puede estimular la innovación y el desarrollo tecnológico en diversos sectores. Esto es crucial para mejorar la productividad, la calidad de vida y la sostenibilidad ambiental, así como para mantener la competitividad a largo plazo en una economía globalizada.

Otro aspecto importante es la cohesión social y cultural que promueven los actos administrativos de fomento, los mismos también pueden abarcar medidas destinadas a promover la cohesión social y cultural de una sociedad. Esto puede incluir el apoyo a actividades culturales, educativas y comunitarias que fortalezcan el tejido social y promuevan la diversidad cultural<sup>134</sup>.

### **2.3 Aspectos generales para impugnar un acto administrativo favorable.**

La impugnación de un acto administrativo favorable puede variar dependiendo del sistema jurídico y del marco legal específico de cada nación, pero para ser exitoso al momento de establecer un procedimiento de impugnación de un acto favorable, se requiere a lo menos conocer algunos aspectos vinculantes al procedimiento, que son los que a continuación se describen:<sup>135</sup>

- **Identificación del acto administrativo:** El primer paso es identificar el acto administrativo favorable que se desea impugnar. Es importante tener claro el contenido y los efectos del acto en cuestión.
- **Conocimiento de los plazos<sup>136</sup>:** Es fundamental conocer los plazos establecidos por la ley para impugnar el acto administrativo. Estos plazos pueden variar según la

---

<sup>134</sup> Véase el "Derecho Administrativo y Políticas Públicas" de Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. Este libro discute ampliamente sobre diversos aspectos del derecho administrativo, incluidos los actos administrativos de fomento y su importancia para la cohesión social y cultural.

<sup>135</sup> Vicente, F. *Acto Administrativo y Acto de Administración*. Recuperado de: [https://www.cal.org.pe/pdf/diplomados/acto\\_ad.pdf](https://www.cal.org.pe/pdf/diplomados/acto_ad.pdf)

<sup>136</sup> Una referencia relevante que aborda el tema de la impugnación de actos administrativos, incluidos los favorables, es el libro "Derecho Administrativo" de Rafael Entrena Cuesta y otros autores. Este libro proporciona una amplia



legislación aplicable y su incumplimiento puede tener consecuencias en la viabilidad de la impugnación.

- **Recursos administrativos:** En algunos casos, es necesario presentar un recurso administrativo ante la misma autoridad que emitió el acto administrativo. Este puede ser un recurso de solicitud de revisión, reconsideración o revocación del acto.
- **Revisión judicial:** Si el recurso administrativo no es suficiente o no es resuelto de manera satisfactoria, se puede recurrir a la vía judicial. En este caso, se debe presentar una demanda ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo competente.
- **Pruebas y argumentos:** Durante el proceso de impugnación, es importante presentar pruebas y argumentos sólidos que respalden la solicitud de anulación del acto administrativo favorable. Estas pruebas pueden incluir documentos, testimonios u otros elementos relevantes para el caso.
- **Resolución judicial:** Finalmente, el tribunal encargado del caso emitirá una resolución que determinará si el acto administrativo favorable es anulado o se mantiene en vigor. Esta resolución puede ser apelada en instancias superiores, si así lo permite la legislación aplicable.

Como se ha explicado con anterioridad, es importante tener en cuenta que estos pasos son generales y pueden variar según la nación y la legislación específica, por lo tanto, es recomendable consultar la normativa vigente y, en caso de dudas, buscar asesoramiento legal especializado para asegurarse de seguir el procedimiento adecuado.

Es fundamental destacar que, además de comprender los aspectos vinculantes al procedimiento, es esencial contar con un sólido fundamento legal que respalde la impugnación; esto implica identificar y argumentar de manera clara y convincente las

---

discusión sobre los diferentes aspectos del derecho administrativo, incluyendo los procedimientos de impugnación de actos administrativos en diversos sistemas jurídicos.

razones por las cuales se considera que el acto administrativo favorable en cuestión debe ser cuestionado; la solidez de estos argumentos será determinante para persuadir a las autoridades competentes de que el acto debe ser revisado<sup>137</sup>.

Asimismo, la transparencia y el cumplimiento de los plazos establecidos en el proceso de impugnación son aspectos cruciales para garantizar que la impugnación sea efectiva. En muchos sistemas jurídicos, el incumplimiento de plazos o formalidades puede resultar en la desestimación de la impugnación, por lo que es vital seguir cuidadosamente los procedimientos establecidos.

Por último, es importante considerar la posibilidad de recurrir a asesoría legal especializada, ya que un abogado con experiencia en derecho administrativo puede proporcionar orientación experta y aumentar las posibilidades de éxito en la impugnación de un acto administrativo favorable.

En resumen, un conocimiento profundo de los aspectos legales, una argumentación sólida y el cumplimiento de los procedimientos adecuados son elementos clave para llevar a cabo una impugnación exitosa en cualquier sistema jurídico.

## **2.4 Los actos administrativos favorables como garantía de derechos ciudadanos.**

Debido a que los actos administrativos favorables otorgan derechos, facultades o beneficios a los particulares, los mismos se constituyen en una garantía de derechos ciudadanos. Estos actos son fundamentales para garantizar y proteger los derechos ciudadanos en una sociedad democrática y de estado de derecho, produciendo una vez que son emitidos algunos efectos jurídicos en diferentes esferas, como son:

---

<sup>137</sup> La falta de un sustento legal adecuado podría debilitar la posición del impugnante y disminuir las posibilidades de éxito en el proceso de impugnación. Por lo tanto, antes de proceder con la impugnación, es fundamental realizar un análisis exhaustivo de las disposiciones legales pertinentes y evaluar cuidadosamente la viabilidad de los argumentos que se presentarán. Además, es importante tener en cuenta que la solidez de los argumentos presentados será un factor determinante en la persuasión de las autoridades competentes sobre la necesidad de revisar el acto administrativo favorable en cuestión. Por lo tanto, se debe dedicar tiempo y esfuerzo a la preparación de la impugnación, asegurándose de presentar argumentos coherentes y bien fundamentados que puedan resistir el escrutinio legal y administrativo. De esta manera, se maximizan las posibilidades de obtener un resultado favorable en el proceso de impugnación y se garantiza la protección efectiva de los derechos e intereses de los administrados.

- **Ampliación de derechos:** Los actos administrativos favorables pueden otorgar nuevos derechos o facultades a los particulares, lo que amplía sus intereses y les brinda la posibilidad de ejercer ciertos derechos o beneficios<sup>138</sup>.
- **Beneficios económicos:** Los actos administrativos favorables pueden implicar beneficios económicos para los particulares, como subsidios, exenciones fiscales o autorizaciones para el desarrollo de actividades económicas.
- **Seguridad jurídica:** Los actos administrativos favorables brindan seguridad jurídica a los particulares al reconocer y garantizar sus derechos. Estos actos constituyen una manifestación del principio de legalidad y del deber de la administración de actuar de manera justa y equitativa hacia los administrados<sup>139</sup>.
- **Protección de intereses:** Los actos administrativos favorables protegen los intereses de los particulares al ampliar o favorecer sus derechos. Estos actos están destinados a mejorar la situación jurídica y económica de los destinatarios, brindándoles protección y garantizando sus derechos.

En cierto modo y partiendo desde el beneficio que producen los actos administrativos favorables a los ciudadanos, estos actos no solo brindan beneficios materiales, sino que también empoderan a los ciudadanos al permitirles ejercer sus derechos de manera efectiva y participar plenamente en la sociedad.

Además de los efectos jurídicos, estos actos administrativos también generan impactos sociales y económicos significativos; por ejemplo, la concesión de licencias para la apertura de negocios puede estimular la actividad económica y la creación de empleo, mientras que la aprobación de beneficios sociales puede mejorar la calidad de vida de los beneficiarios y reducir la desigualdad.

---

<sup>138</sup> Muñoz, S. (2017). *Actos administrativos y sanciones administrativas*, 2da. Edi. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

<sup>139</sup> Vicente, F. *Acto Administrativo y Acto de Administración*. Recuperado de: [https://www.cal.org.pe/pdf/diplomados/acto\\_ad.pdf](https://www.cal.org.pe/pdf/diplomados/acto_ad.pdf)

Es importante destacar que la transparencia en el proceso de emisión de actos administrativos favorables es esencial para garantizar la equidad y evitar cualquier forma de favoritismo o discriminación. Los ciudadanos deben tener la certeza de que estos actos se emiten de manera justa y de acuerdo con la ley, lo que refuerza la legitimidad de las autoridades y el sistema administrativo en su conjunto.

## **2.5 Presunción de Validez en los Actos Administrativos Favorables.**

La presunción de validez es un principio que se aplica a los actos administrativos favorables y que establece que estos actos se consideran válidos mientras su invalidez no sea declarada por una autoridad administrativa o judicial competente.

El artículo 10 de la Ley No. 107-13, aprobada por el **Congreso Nacional de la República Dominicana** establece que: *“todo acto administrativo se considera válido en tanto su invalidez no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional de conformidad a esta ley”*<sup>140</sup>.

Como se puede notar, esta presunción de validez se deriva de la legitimidad de la actuación de la Administración pública en cumplimiento del ordenamiento jurídico.

La presunción de validez es una garantía de los derechos ciudadanos y del deber de la Administración Pública de actuar de manera justa y equitativa hacia los administrados y tiene su fundamento en los principios de validez siguientes:

- 1) **Presunción de validez:** Los actos administrativos favorables adquieren una presunción de validez legal una vez que se han cumplido todos los trámites que regulan su gestación. Esto significa que se presume que el acto es válido y eficaz, a menos que se demuestre lo contrario.
- 2) **Efectos inmediatos:** Los actos administrativos favorables son ejecutivos y

---

<sup>140</sup> Artículo 10 de la Ley No. 107-13. *Esta ley tiene por objeto regular los derechos y deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública.* Congreso Nacional de la República Dominicana, proclamada el 6 de agosto 2013.

producen efectos de inmediato<sup>141</sup>. Esto significa que la Administración Pública debe cumplir con el acto y que los particulares pueden hacer uso de los derechos o beneficios otorgados.

- 3) **Potestad revocatoria:** Aunque los actos administrativos favorables tienen una presunción de validez, pueden ser objeto de revocación por parte de la máxima autoridad administrativa<sup>142</sup>. Sin embargo, la revocación debe estar fundamentada en razones de legalidad y oportunidad.
- 4) **Protección de derechos:** La presunción de validez de los actos administrativos favorables es una garantía de derechos de los ciudadanos<sup>143</sup>. Al otorgar derechos, facultades o beneficios, la Administración Pública cumple con su deber de actuar de manera justa y equitativa hacia los administrados.

La presunción de validez en los actos administrativos favorables no es un principio absoluto y puede ser refutada en situaciones específicas donde se demuestre que el acto administrativo es inválido o ilegal. Esta es una parte fundamental del sistema legal que garantiza que las decisiones administrativas estén sujetas a revisión y corrección cuando sea necesario.

Aunque la presunción de validez en los actos administrativos favorables es un principio importante que brinda seguridad jurídica, también es esencial que existan mecanismos para refutar esta presunción en casos de invalidez o ilegalidad; esto contribuye a la protección de los derechos y a la justicia en las relaciones entre los ciudadanos y la administración pública.

Al otorgar a estos actos una presunción de legalidad, se brinda a los administrados una sensación de certeza y confianza en la actuación de las autoridades administrativas, lo

---

<sup>141</sup> Artículo 38 y 39. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. España: Jefatura de Estado, BOE-A-1992-26318.

<sup>142</sup> Flores, J. R. (2017). *La potestad revocatoria de los actos administrativos*. Chile: Revista de derecho Coquimbo.

<sup>143</sup> Cano, T. C. (2020). *La presunción de validez de los actos administrativos*. Recuperado el 9 de octubre, 2023 de <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/10851>.

que promueve un entorno propicio para el desarrollo de las actividades individuales y colectivas dentro de la sociedad. Esta presunción actúa como un principio fundamental que garantiza que los actos administrativos favorables sean respetados y cumplidos por todas las partes involucradas, proporcionando así un marco sólido para la gobernabilidad y el funcionamiento eficiente del Estado.

Sin embargo, cabe destacar que la presunción de validez no debe ser absoluta y debe ser susceptible de ser refutada en casos de invalidez o ilegalidad. La existencia de mecanismos efectivos para impugnar esta presunción es fundamental para garantizar la protección de los derechos individuales y la justicia en las relaciones entre los ciudadanos y la administración pública. Estos mecanismos de refutación proporcionan un medio para corregir posibles errores administrativos, garantizando así que los administrados no sean injustamente perjudicados por decisiones arbitrarias o ilegales de las autoridades. En última instancia, la combinación de la presunción de validez con la posibilidad de refutar esta presunción cuando sea necesario constituye un equilibrio importante que promueve la transparencia, la rendición de cuentas y el Estado de derecho en la actuación administrativa<sup>144</sup>.

## **2.6 Trascendencia de la Motivación en los Actos Administrativos Favorables.**

La motivación en los actos administrativos favorables es un aspecto esencial en el derecho administrativo y juega un papel crucial en el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades administrativas.

El autor Francisco Rivadeneira Domínguez, en su informe “La motivación como elemento del acto administrativo: criterios establecidos por la corte suprema para efectos

---

<sup>144</sup> Si estos mecanismos no están adecuadamente establecidos o son difíciles de usar, existe el riesgo de que los ciudadanos se enfrenten a barreras injustas para impugnar decisiones administrativas que consideren injustas o ilegales. Esto podría generar una percepción de injusticia y desconfianza en el sistema administrativo, socavando así la legitimidad y la eficacia de las instituciones gubernamentales. Por lo tanto, es fundamental que las autoridades garanticen la existencia de procedimientos claros y transparentes para la impugnación de actos administrativos, y que proporcionen los recursos y el apoyo necesarios para que los administrados puedan ejercer sus derechos de manera efectiva. De esta manera, se fortalece la protección de los derechos individuales y se promueve la rendición de cuentas y la transparencia en la actuación administrativa.

de su control”, expresa que: *La motivación en el acto administrativo es fundamental ya que proporciona una base sólida y transparente para la toma de decisiones, garantizando que las acciones de la administración pública estén respaldadas por razones lógicas y legales*<sup>145</sup>.

Aunque los actos administrativos favorables otorgan beneficios y derechos a los ciudadanos, la motivación sigue siendo trascendental por varias razones que sustentan esta trascendencia de la motivación administrativa al momento de emitir sus actos; es de ahí que algunos doctrinarios presentan algunos requisitos esenciales respecto a la motivación, identificando los siguientes:

- a) **Requisito legal:** La motivación es un requisito legal para los actos administrativos, incluyendo los actos administrativos favorables. La motivación implica que la Administración Pública debe explicar las razones de hecho y de derecho que justifican la emisión del acto.
- b) **Fundamento jurídico:** La motivación tiene un doble fundamento jurídico, por un lado, busca erradicar la arbitrariedad de la Administración Pública al obligarla a justificar sus decisiones. Por otro lado, busca dar a conocer al interesado las razones por las que se ha tomado la decisión, posibilitando así el ejercicio de los recursos.
- c) **Efectos en la validez:** La falta de motivación o la motivación insuficiente puede afectar la validez y eficacia del acto administrativo favorable. En algunos casos, la falta de motivación puede ser motivo de anulación del acto.
- d) **Control judicial:** La motivación de los actos administrativos favorables es objeto de control judicial. Los tribunales de justicia pueden verificar la legalidad y la suficiencia de la motivación del acto, y anularlo si se demuestra que la motivación es insuficiente o inexistente.

---

<sup>145</sup> Rivadeneira, F. D. *La motivación como elemento del acto administrativo: criterios establecidos por la corte suprema para efectos de su control*. Chile: Universidad del Desarrollo.

La motivación en los actos administrativos favorables no solo es un requisito legal, sino que también es esencial para garantizar la justicia, la legalidad y la transparencia en la toma de decisiones por parte de las autoridades administrativas. Además, permite a los ciudadanos ejercer su derecho a la revisión y apelación cuando consideren que una decisión es incorrecta o injusta.

## **2.7 Recursos y Reclamaciones Contra Actos Administrativos Favorables.**

Aunque los actos administrativos favorables otorgan beneficios o derechos a los ciudadanos y suelen ser bien recibidos, en algunos casos, las partes involucradas pueden considerar necesario presentar recursos o reclamaciones por diversas razones, como una modificación deseada o la corrección de un error administrativo.

Cuando los administrados se encuentran de frente a la emisión de un acto favorable, declarativo de derecho, los recursos y reclamaciones contra actos administrativos favorables pueden variar dependiendo del país y del marco legal específico. Es por ello que los administrativistas doctrinarios, casi en conjunto han presentado algunos elementos generales que deben ser tomado en cuenta para reclamación o incursión recursiva, y estos elementos lo identifican en el sentido siguiente<sup>146</sup>:

1. **Recurso administrativo:** En algunos casos, es posible presentar un recurso administrativo ante la misma autoridad que emitió el acto administrativo favorable. Este puede ser un recurso de solicitud de revisión, reconsideración o revocación del acto.
2. **Reclamación económico-administrativa:** Algunas legislaciones exigen la

---

<sup>146</sup> Dado que los recursos y reclamaciones pueden variar significativamente de una jurisdicción a otra, es crucial que los administrados se familiaricen con las disposiciones legales y los procedimientos establecidos en su país para impugnar actos administrativos favorables. La falta de conocimiento sobre los recursos disponibles o los plazos para presentar reclamaciones podría resultar en la pérdida de oportunidades para impugnar decisiones administrativas que se consideren injustas o ilegales. Por lo tanto, es fundamental que los administrados busquen asesoramiento legal adecuado y se informen sobre los recursos y procedimientos disponibles antes de emprender cualquier acción legal contra un acto administrativo favorable. De esta manera, se maximizan las posibilidades de éxito en el proceso de impugnación y se garantiza la protección efectiva de los derechos individuales frente a la actuación de la administración pública.



posibilidad de presentar una reclamación económico-administrativa ante un órgano especializado. Esta reclamación tiene como objetivo resolver conflictos relacionados con el pago de impuestos, tasas o multas.

3. **Recurso contencioso-administrativo:** Si el recurso administrativo en sede no es suficiente o no es resuelto de manera satisfactoria, se puede recurrir a la vía judicial presentando un recurso contencioso-administrativo<sup>147</sup>. Este recurso se utiliza cuando existe un conflicto entre un ciudadano y una administración pública que produce perjuicio o lesión de derechos o intereses legítimos de la persona.
4. **Causas de anulación:** Los actos administrativos favorables pueden ser anulados por los tribunales de justicia si se demuestra que son contrarios a la ley o a los principios generales del derecho<sup>148</sup>. La anulación implica la eliminación retroactiva del acto y la restitución de las cosas al estado en que se encontraban antes de la emisión del acto.

Cabe resaltar que estos puntos son generales y pueden variar según el sistema jurídico y la legislación específica, por lo que al momento de iniciar un procedimiento recursivo es necesario tomar en cuenta el mandato de la normativa vigente en cada nación.

## **2.8 Impacto de los Actos Administrativos Favorables en la Administración Pública.**

Los actos administrativos favorables tienen un impacto significativo en la administración pública y en la relación entre el Estado y los ciudadanos, por lo que este impacto conlleva en si otros nuevos principios a tomar en cuenta para el conocimiento general de los estudiosos del derecho administrativo, entre los que están los que a continuación se describen: *la ampliación de intereses, protección de derechos, seguridad jurídica, fomento de la confianza en el gobierno, cumplimiento de obligaciones legales y*

---

<sup>147</sup> Sierra, J.. (13 de 12 de 2022). *Sierra Abogados Inversiones* Recuperado el 9 de 8 de 2023, de <https://sierraabogados.es/blog/recurso-contencioso-administrativo/>

<sup>148</sup> Real Academia Española. *Diccionario panhispánico del español jurídico*.

*tratados internacionales, estímulo de la inversión y el desarrollo y reducción de la carga administrativa.*

- **Ampliación de intereses:** Los actos administrativos favorables se amplían de cualquier forma o favorecen los intereses de los destinatarios. Esto implica que la Administración Pública tiene la capacidad de mejorar la situación jurídica y económica de los ciudadanos a través de estos actos.
- **Protección de derechos:** Los actos administrativos favorables garantizan y protegen los derechos de los ciudadanos<sup>149</sup>. Al otorgar derechos, facultades o beneficios, la Administración Pública cumple con su deber de actuar de manera justa y equitativa hacia los administrados.

Los actos administrativos favorables se emiten para otorgar derechos, beneficios o ventajas a individuos, empresas u organizaciones. Esto puede incluir la concesión de permisos, licencias, subsidios o beneficios sociales. Estos actos son esenciales para proteger y promover los derechos y el bienestar de los ciudadanos y las empresas.

- **Seguridad jurídica:** Los actos administrativos favorables brindan seguridad jurídica a los ciudadanos al reconocer y garantizar sus derechos. Esto crea un entorno en el que los ciudadanos pueden confiar en que sus derechos serán respetados y protegidos por la Administración Pública.

Los actos administrativos favorables, como los beneficios sociales y las exenciones fiscales, son herramientas para abordar la desigualdad y promover la justicia social. Ayudan a garantizar que aquellos en situaciones más precarias reciban el apoyo necesario.

---

<sup>149</sup> Primer Ejercicio del Proceso Selectivo para ingreso en la Escala de Titulados Superiores del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, O.A., M.P. (INSST). V. septiembre 2022. *El acto jurídico y el acto administrativo. el acto administrativo: concepto, elementos y clases. requisitos de los actos administrativos: de fondo y forma. Motivación de los actos administrativos. notificación de los actos administrativos.*

- **Eficiencia y transparencia:** Los actos administrativos favorables son una manifestación de una Administración Pública eficiente, transparente y ágil<sup>150</sup>. Al otorgar beneficios y derechos de manera oportuna y clara, la Administración Pública demuestra su capacidad para responder de manera efectiva a las necesidades de los ciudadanos.
- **Fomento de la confianza en el gobierno:** Cuando la Administración Pública emite actos favorables de manera justa y transparente, contribuye a la confianza del público en el gobierno. Los ciudadanos y las empresas confían en que pueden obtener el reconocimiento de sus derechos y beneficios cuando cumplen con los requisitos legales.
- **Cumplimiento de obligaciones legales y tratados internacionales:** Los actos administrativos favorables pueden ser necesarios para cumplir con las obligaciones legales y los tratados internacionales. Un ejemplo de ello es el reconocimiento de la condición de refugiado, lo cual es esencial para cumplir con las normas internacionales de protección de refugiados.
- **Estímulo de la inversión y el desarrollo:** Los actos administrativos favorables, como subvenciones y permisos de construcción, pueden estimular la inversión y el desarrollo económico. Estos actos pueden impulsar proyectos que generen empleo, aumenten la producción y mejoren la infraestructura.
- **Reducción de la carga administrativa:** La Administración Pública puede utilizar actos administrativos favorables para simplificar procedimientos y reducir la burocracia. Esto facilita a los ciudadanos y las empresas cumplir con las regulaciones y acceder a servicios públicos de manera eficiente.

---

<sup>150</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. España: Jefatura del Estado, BOE-A-2015-10565.

Los actos administrativos favorables son un componente esencial de la administración pública y tienen un impacto significativo en la relación entre el Estado y los ciudadanos. Contribuyen a la confianza, la eficiencia y la legitimidad de la administración, al tiempo que mejoran la calidad de vida de los ciudadanos y promueven el desarrollo económico y social<sup>151</sup>.

Estos actos también pueden desencadenar un círculo virtuoso al fomentar la inversión y el crecimiento económico, generando empleo y mejorando la calidad de vida de la población. Además, la emisión justa y transparente de actos administrativos favorables refuerza la legitimidad del gobierno y demuestra su compromiso con el cumplimiento de la ley y la protección de los derechos individuales, lo que es esencial para el funcionamiento efectivo de cualquier sociedad democrática.

## **2.9 Los Actos Administrativos Favorables como símbolo de Confianza en el Gobierno.**

Los actos administrativos favorables desempeñan un papel vital en la consolidación de la confianza en el gobierno. Estos actos representan un compromiso gubernamental con la justicia y el bienestar de sus ciudadanos al otorgar derechos y beneficios que mejoran sus vidas. Cuando la administración pública emite decisiones que promueven el interés público y la equidad, refuerza la percepción de que el gobierno está trabajando en beneficio de la sociedad en su conjunto. Esto no solo fomenta una mayor satisfacción ciudadana, sino que también fortalece la legitimidad del gobierno y su capacidad para gobernar de manera efectiva.

Algunos aspectos relevantes que demuestran que la buena administración del gobierno produce beneficios mediante los actos favorables que genera la administración pública, son los que a continuación se refieren:

---

<sup>151</sup> Los actos administrativos favorables no solo representan una parte fundamental de la gestión pública, sino que también son vitales para mantener una relación positiva entre el Estado y los ciudadanos. Al ser expresiones de la voluntad administrativa que benefician a los individuos, estos actos generan confianza en la efectividad y justicia del gobierno. Además, al mejorar la calidad de vida y fomentar el desarrollo económico y social, contribuyen directamente al bienestar general de la sociedad

- a) Al emitir actos administrativos favorables, la Administración Pública demuestra su compromiso con el bienestar de los ciudadanos y su disposición para colaborar y facilitar trámites y procedimientos<sup>152</sup>. Esto fortalece la confianza y la relación entre ambas partes.
- b) La falta de notificación del acto no impide que el administrado pueda invocar sus efectos favorables. Esto significa que los ciudadanos pueden hacer valer sus derechos, aunque no hayan sido notificados formalmente.

Además, los actos administrativos favorables tienen un impacto positivo en la cohesión social, al proporcionar a los ciudadanos oportunidades y recursos que de otro modo no tendrían, se reduce la disparidad entre diferentes grupos y se promueve la igualdad de oportunidades. Esto contribuye a la formación de una sociedad más justa y equitativa, donde los ciudadanos tienen más probabilidades de colaborar y participar activamente en la construcción de una comunidad más fuerte. En última instancia, los actos administrativos favorables no solo mejoran la calidad de vida de los individuos y las familias, sino que también fortalecen la cohesión social y la confianza en el gobierno, elementos esenciales para el bienestar de una sociedad democrática.

## **2.10 Noción de actos administrativos desfavorables.**

Debido a la relación directa que existe entre los conceptos actos favorables y su diferencia con los desfavorables, se requiere esclarecer de manera breve, que los actos administrativos desfavorables son aquellos que limitan o reducen los derechos de los particulares. Estos actos son emitidos por la Administración Pública y tienen como objetivo imponer su voluntad en el ejercicio de sus funciones<sup>153</sup>.

Por tanto, los actos administrativos desfavorables son decisiones o resoluciones tomadas por una autoridad administrativa que tienen un impacto negativo en los derechos, intereses o situaciones jurídicas de los individuos o entidades a los que se dirigen, además

---

<sup>152</sup> Rivas, J. (2017). *La potestad revocatoria de los actos administrativos*. Chile: Revista de derecho (Coquimbo).

<sup>153</sup> Metola, I. Recuperado el 9 de 8 de 2023, de <https://www.conceptosjuridicos.com/acto-administrativo>.

constituyen una manifestación del poder de la administración pública para tomar decisiones que afectan a los ciudadanos, empresas u otras entidades en el ejercicio de su función administrativa.

La concepción más común de actos administrativos desfavorables individualiza algunos tipos de actos que tienen la categoría de desfavorables y que son en cierto modo contrario al efecto de los favorables, describiéndose del modo siguiente<sup>154</sup>:

1. **Denegación de una solicitud:** Cuando una entidad o persona presenta una solicitud a una entidad gubernamental y esta solicitud es rechazada, el acto administrativo que deniega la solicitud se considera desfavorable.
2. **Revocación de licencias o permisos:** Si una autoridad administrativa revoca una licencia o permiso previamente otorgado a una empresa o individuo, esto se considera un acto administrativo desfavorable.
3. **Imposición de sanciones:** Cuando una entidad gubernamental impone multas, sanciones, o medidas coercitivas contra un individuo o entidad por no cumplir con ciertas regulaciones o leyes, estos actos también se consideran desfavorables.
4. **Rechazo de recursos administrativos:** Si una persona presenta un recurso administrativo, como una apelación o revisión, y este recurso es rechazado, el acto que rechaza el recurso se considera desfavorable.

Cabe mencionar que los actos desfavorables imponen cargas o restricciones a los particulares, mientras que los actos favorables otorgan derechos o lo liberan de obligaciones.

---

<sup>154</sup> Al igual que los actos administrativos favorables, los desfavorables también son una parte integral de la administración pública. Estos actos pueden implicar decisiones que afectan negativamente a los individuos, como la denegación de una solicitud, la imposición de una sanción o la revocación de un beneficio previamente otorgado. Identificar y comprender los diferentes tipos de actos administrativos desfavorables es fundamental para entender cómo el Estado regula y controla ciertas actividades y comportamientos en la sociedad, aunque su impacto pueda ser adverso para los ciudadanos afectados.

Es importante destacar que, en algunos casos, los actos desfavorables pueden ser revocados, incluso si ya son firmes para el particular, sin embargo, esta revocación debe contar en algunas legislaciones con el dictamen de la Contraloría General de la República.

Los actos administrativos desfavorables, al contrario de los favorables, implican decisiones gubernamentales que pueden tener un profundo impacto negativo en la vida de los ciudadanos y las empresas. Estos actos pueden abarcar desde la negación de solicitudes de licencias comerciales hasta la imposición de sanciones o multas por incumplimiento de regulaciones. Su importancia radica en su capacidad para hacer cumplir la ley y las regulaciones, así como para mantener el orden y la seguridad en la sociedad.

Los actos administrativos desfavorables pueden servir como mecanismo de control en circunstancias especiales, como las que se refieren a continuación<sup>155</sup>:

En primer lugar, los actos administrativos desfavorables son esenciales para garantizar que las personas y las empresas se adhieran a las leyes y regulaciones establecidas para el bienestar público. Al negar una solicitud o imponer sanciones, la Administración Pública busca prevenir el abuso, el fraude y el incumplimiento de las normas que, de lo contrario, podrían socavar la justicia y la igualdad en la sociedad.

En segundo lugar, estos actos también pueden actuar como un mecanismo de corrección y disuasión, al imponer sanciones proporcionales al incumplimiento, la Administración Pública busca corregir comportamientos inadecuados y disuadir a otros de cometer infracciones similares en el futuro. Esto contribuye a la creación de un ambiente más justo y equitativo en el que se cumplan las normas establecidas por el bienestar común.

En resumen, los actos administrativos desfavorables, aunque pueden ser difíciles para aquellos que los reciben, son fundamentales para mantener el orden, la justicia y la legalidad en una sociedad, y sirven como un medio para garantizar el cumplimiento de las regulaciones y la protección de los derechos y el bienestar de todos.

---

<sup>155</sup> Centro de Información Jurídica en Línea. “*Revocación de los Actos Administrativos*”. Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

### 2.10.1 Efectos de los actos administrativos desfavorables.

Los efectos de un acto administrativo desfavorable pueden variar dependiendo de la situación y la normativa aplicable. A continuación, se presentan algunos posibles efectos de un acto administrativo desfavorable<sup>156</sup>:

- **Limitación de derechos:** Un acto administrativo desfavorable puede imponer restricciones o limitaciones a los derechos de los particulares. Esto puede implicar la negación de una solicitud, la imposición de multas o sanciones, la restricción de actividades, entre otras.
- **Obligaciones o cargas adicionales:** Un acto administrativo desfavorable puede imponer obligaciones o cargas adicionales a los particulares. Esto puede incluir el cumplimiento de requisitos adicionales, el pago de impuestos o tasas, la presentación de informes o documentación adicional, entre otros.
- **Pérdida de beneficios o privilegios:** Un acto administrativo desfavorable puede implicar la pérdida de beneficios o privilegios previamente otorgados. Esto puede incluir la revocación de licencias, permisos o autorizaciones, la cancelación de subsidios o ayudas económicas, entre otros.
- **Recursos y procedimientos de impugnación:** Ante un acto administrativo desfavorable, los particulares tienen derecho a interponer recursos y utilizar los procedimientos de impugnación establecidos por la ley. Estos recursos pueden incluir la presentación de recursos administrativos, la interposición de demandas ante los tribunales administrativos o la solicitud de revisión del acto.

---

<sup>156</sup>Un aspecto a tomar en cuenta es que, los efectos pueden ser diversos y pueden afectar aspectos como los derechos, obligaciones, beneficios y responsabilidades de las partes involucradas. Por lo tanto, se recomienda buscar asesoramiento legal adecuado en caso de enfrentarse a un acto administrativo desfavorable para comprender completamente sus implicaciones y opciones disponibles.



Los efectos de un acto administrativo desfavorable pueden variar según la legislación y las circunstancias específicas de cada caso, por lo tanto, es recomendable consultar la normativa aplicable y buscar asesoramiento legal en caso de necesidad.

Hay que reconocer que, debido a la variabilidad en las leyes y regulaciones entre diferentes jurisdicciones, así como a las particularidades únicas de cada situación, los efectos de un acto administrativo desfavorable pueden ser significativamente diferentes en cada caso. Por lo tanto, es crucial que los afectados se tomen el tiempo necesario para consultar la normativa aplicable y buscar asesoramiento legal si es necesario. La falta de comprensión de los efectos legales y prácticos de un acto administrativo desfavorable podría llevar a consecuencias no deseadas o a la pérdida de derechos y recursos disponibles para impugnar la decisión administrativa. En última instancia, la precaución y la búsqueda de orientación legal adecuada pueden ser fundamentales para proteger los intereses y derechos de los afectados frente a los efectos adversos de un acto administrativo desfavorable.

### **2.10.2 Recursos contra un acto administrativo desfavorable**

Existen varios recursos que los particulares pueden utilizar para recurrir un acto administrativo desfavorable, algunos de ellos son:

- a) **Recurso de reposición:** Es un potestativo que se interpone ante el mismo órgano que dictó el acto administrativo o resolución objeto del recurso. Este recurso no es devolutivo ni suspensivo, lo que significa que las posibilidades de que prospere son limitadas.
- b) **Recursos administrativos comunes:** Son una vía de reclamo que está a disposición de todos los ciudadanos para impugnar aquellas decisiones de la Administración que consideran que les afectan negativamente. Estos recursos pueden incluir la presentación de recursos administrativos, la interposición de demandas ante los tribunales administrativos o la solicitud de revisión del acto<sup>157</sup>.

---

<sup>157</sup> Mena, J. “La actual regulación de los recursos administrativos y su incidencia en el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa”. Recuperado el 10 de septiembre del 2023, de: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBodega/D/4/2010-2019/2015/03/ACCCD.PDF>

- c) **Revisión de actos anulables desfavorables:** Es una facultad que la Ley atribuye a la Administración de poder revocar sus actos administrativos de gravamen o desfavorables.
- d) **Revocación de actos desfavorables:** Los actos desfavorables al administrado podrán ser revocados, aun si ya son firmes para el particular, y es necesario un mecanismo de corrección en el sistema jurídico administrativo.

Un aspecto para tomar en cuenta es que, los recursos y procedimientos de impugnación pueden variar según la legislación y las circunstancias específicas de cada caso, por lo que es recomendable consultar la normativa aplicable y buscar asesoramiento legal en caso de necesidad.

Esto significa que los recursos y procedimientos que están disponibles para impugnar un acto administrativo pueden variar significativamente de un caso a otro, dependiendo de factores como el área legal involucrada, el tipo de acto administrativo y la jurisdicción específica. Por lo tanto, es necesario que los afectados estén plenamente informados sobre los recursos y procedimientos disponibles en su jurisdicción y que busquen asesoramiento legal si tienen dudas o necesitan orientación. La falta de comprensión de los recursos disponibles o la incapacidad para utilizar los procedimientos adecuados podría resultar en la pérdida de oportunidades para impugnar un acto administrativo injusto o ilegal, lo que podría tener consecuencias adversas para los derechos y intereses de los afectados. En resumen, es crucial tener en cuenta la variabilidad de los recursos y procedimientos de impugnación y asegurarse de tomar las medidas adecuadas para proteger los derechos y recursos disponibles en cada caso específico.

### **2.10.3 La impugnación de actos administrativos desfavorables.**

La impugnación de actos administrativos desfavorables puede realizarse en la vía administrativa o en la vía judicial. Entre ellas están la impugnación en la vía administrativa y la impugnación en la vía judicial.

La opción de impugnar actos administrativos desfavorables tanto en la vía administrativa como en la judicial brinda a los ciudadanos la posibilidad de buscar remedios efectivos ante posibles decisiones arbitrarias o ilegales por parte de la administración pública. La vía administrativa proporciona un primer recurso para resolver disputas de manera más rápida y menos costosa, permitiendo a los afectados presentar sus reclamaciones directamente ante las autoridades competentes. Por otro lado, la vía judicial ofrece un recurso adicional para casos en los que la impugnación en la vía administrativa no logra resolver satisfactoriamente el problema, otorgando a los ciudadanos la oportunidad de recurrir a los tribunales para buscar una solución justa y equitativa<sup>158</sup>.

Además de proporcionar una vía de recurso para los ciudadanos, la posibilidad de impugnar actos administrativos desfavorables en ambas instancias, administrativa y judicial contribuye a fortalecer el Estado de derecho y la rendición de cuentas en la administración pública. Al permitir que las decisiones administrativas sean objeto de revisión y control, se promueve la transparencia y se garantiza que los actos de la administración estén sujetos a escrutinio público y a las normas legales establecidas. Esto ayuda a prevenir abusos de poder y asegura que las acciones gubernamentales estén en línea con los principios democráticos y los derechos individuales de los ciudadanos.

#### ***2.10.3.1. Impugnación en la vía administrativa:***

Para el Ernesto Jinesta, especialista y experto en Derecho Administrativo y Derecho Constitucional, la impugnación en la vía administrativa puede ser realizada mediante la presentación de recursos administrativos, como el recurso de reposición o el recurso de

---

<sup>158</sup> Algo relevante en la impugnación de actos administrativos desfavorables es que el proceso puede ser complejo y requerir un conocimiento detallado de la normativa legal y los procedimientos administrativos. Por lo tanto, es recomendable buscar asesoramiento legal o contar con la asistencia de profesionales especializados en derecho administrativo para asegurar que se sigan los pasos adecuados y se presenten los argumentos de impugnación de manera efectiva. La falta de comprensión de los requisitos legales o la presentación incorrecta de la impugnación pueden resultar en la pérdida de derechos o en la desestimación del recurso, lo que podría tener consecuencias adversas para los intereses del administrado.

alzada<sup>159</sup>.

Estos recursos tienen como objetivo impugnar las decisiones de la Administración que afectan negativamente a los particulares, como la denegatoria, suspensión, cancelación, revocatoria o caducidad de permisos.

Hay que tomar en cuenta que estos recursos tienen plazos y requisitos específicos que deben ser cumplidos para que sean admitidos a trámite.

Es importante mencionar que La posibilidad de presentar recursos administrativos brinda a los ciudadanos una vía para defender sus derechos y cuestionar decisiones administrativas que consideren injustas o erróneas. Esto garantiza que las personas afectadas tengan la oportunidad de hacer valer sus argumentos ante la administración pública, lo que es fundamental para mantener el equilibrio entre el poder estatal y los derechos individuales.

En cuanto a la protección de la legalidad, los recursos administrativos, como el recurso de reposición y el recurso de alzada, están diseñados para asegurar que las decisiones administrativas se ajusten a la legalidad y respeten los principios de justicia y equidad. Al ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de impugnar actos administrativos desfavorables, se promueve el cumplimiento de las normativas legales y se previenen posibles abusos de poder por parte de la administración.

Otro aspecto para tomar en cuenta es la presentación de recursos administrativos permite resolver controversias de manera rápida y eficiente, sin necesidad de recurrir a procedimientos judiciales largos y costosos. Esto contribuye a reducir la carga sobre los tribunales y a agilizar la resolución de conflictos administrativos, beneficiando tanto a los ciudadanos como al sistema de justicia en su conjunto<sup>160</sup>.

---

<sup>159</sup> Jinesta, E. “*Impugnación de actos administrativos desfavorables en la vía administrativa*”. Recuperado el 10 de sep. de 23 de <https://ernestojinestalegal.com/practica/impugnacion-de-actos-administrativos-desfavorables-en-la-via-administrativa>.

<sup>160</sup> Al utilizar esta opción, las partes involucradas pueden encontrar una solución a sus problemas de manera más rápida y económica que a través de los procedimientos judiciales tradicionales. Esto no solo alivia la carga sobre los tribunales, sino que también fomenta la confianza en el sistema de justicia administrativa y fortalece el Estado de

Así mismo la aportan a la promoción del diálogo y la participación. La posibilidad de presentar recursos administrativos fomenta el diálogo y la participación entre los ciudadanos y la administración pública. Al permitir que las partes afectadas expresen sus puntos de vista y argumentos, se facilita la búsqueda de soluciones consensuadas y se fortalece la legitimidad de las decisiones administrativas.

Cabe destacar que la existencia de recursos administrativos como el recurso de reposición y el recurso de alzada garantizan un proceso transparente y justo en la impugnación de actos administrativos desfavorables. Esto ayuda a mantener la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado y en el Estado de derecho en su conjunto.

#### ***2.10.3.2. Impugnación en la vía judicial:***

La impugnación en la vía judicial puede ser realizada mediante la interposición de demandas ante los tribunales contencioso-administrativos<sup>161</sup>.

Esta vía está disponible para aquellos casos en los que los recursos administrativos han sido agotados o cuando estos recursos no son efectivos.

Es importante tener en cuenta que la interposición de demandas ante los tribunales contencioso-administrativos tiene plazos específicos y puede requerir la asistencia de abogados y procuradores.

En definitiva, la impugnación de actos administrativos desfavorables puede ser realizada en la vía administrativa o en la vía judicial. En la vía administrativa, se pueden presentar recursos administrativos como el recurso de reposición o el recurso de alzada. En la vía judicial, se puede interponer demandas ante los tribunales contencioso-administrativos.

---

Derecho. Por lo tanto, se destaca la importancia de considerar y aprovechar estas vías alternativas para la resolución de conflictos antes de recurrir a los tribunales.

<sup>161</sup> Morales, R. I. (2023). *“Revisión de los actos en vía administrativa: Revisión de oficio. Recursos administrativos”*. Murcia: Escuela de Administración e Innovación.

Los afectados deben evaluar cuidadosamente las opciones disponibles y comprendan las ventajas y desventajas de cada vía antes de tomar una decisión. Optar por la vía administrativa puede ser más rápida y menos costosa, pero los recursos disponibles pueden ser limitados y es posible que no se pueda obtener una revisión independiente y objetiva del acto administrativo. Por otro lado, la vía judicial ofrece la posibilidad de una revisión más exhaustiva y la intervención de un tribunal imparcial, pero puede ser un proceso más largo y costoso. Además, los plazos para interponer recursos administrativos o presentar demandas judiciales pueden ser estrictos, por lo que es fundamental actuar con prontitud y buscar asesoramiento legal si es necesario. En última instancia, la elección entre la vía administrativa y la vía judicial debe basarse en una evaluación cuidadosa de las circunstancias individuales y en la búsqueda del mejor curso de acción para proteger los derechos e intereses de los afectados.

#### **2.10.4 ¿Cuál es el plazo para impugnar un acto administrativo desfavorable en la vía administrativa?**

El plazo para impugnar un acto administrativo desfavorable en la vía administrativa puede variar según la normativa aplicable y las circunstancias específicas de cada caso. En general, los plazos para interponer recursos administrativos suelen ser cortos y están establecidos por la ley<sup>162</sup>.

Por ejemplo, en España, el plazo para interponer un recurso de reposición es de un mes a partir del día siguiente al de la notificación del acto administrativo<sup>163</sup>.

Es importante tener en cuenta que estos plazos pueden variar según la normativa aplicable y las circunstancias específicas de cada caso. Por lo tanto, es recomendable consultar la normativa aplicable y buscar asesoramiento legal en caso de necesidad.

---

<sup>162</sup> Es fundamental conocer y respetar los plazos establecidos para impugnar un acto administrativo desfavorable en la vía administrativa. Si se pasa por alto el plazo o se presenta la impugnación fuera del tiempo establecido, es probable que se pierda la oportunidad de impugnar el acto y se pierdan los derechos para recurrir la decisión administrativa. Por lo tanto, es necesario actuar con diligencia y buscar asesoramiento legal si es necesario para garantizar que se cumplan los plazos y se sigan correctamente los procedimientos administrativos correspondientes.

<sup>163</sup> Ídem.

Estos plazos están diseñados para promover una resolución oportuna de las controversias, lo que beneficia tanto a los administrados como a la propia administración. Además, los plazos breves ayudan a evitar retrasos innecesarios en la ejecución de los actos administrativos, lo que es fundamental para mantener la estabilidad en la aplicación de políticas públicas y la prestación de servicios. Sin embargo, es importante destacar que la variabilidad de estos plazos según la legislación y las circunstancias particulares reconoce la necesidad de equilibrar la celeridad con el derecho de los ciudadanos a presentar sus argumentos y pruebas de manera adecuada, asegurando así un proceso justo y equitativo.

Si bien estos plazos están diseñados para promover una resolución rápida de las controversias, también pueden representar un desafío para los administrados que necesitan tiempo para recopilar pruebas, revisar su caso y preparar adecuadamente su argumentación. Por lo tanto, es fundamental que los afectados estén al tanto de los plazos aplicables en su jurisdicción y que tomen medidas rápidas y efectivas para impugnar el acto administrativo desfavorable en cuestión. La falta de acción o la presentación tardía de recursos administrativos pueden resultar en la pérdida de derechos y recursos disponibles para impugnar la decisión administrativa, lo que podría tener consecuencias adversas para los afectados. En resumen, es crucial estar consciente de la brevedad de los plazos y tomar las medidas necesarias para cumplir con ellos de manera oportuna, asegurando así la protección efectiva de los derechos e intereses de los administrados.

## **2.11 Actos favorables válidos.**

Los “actos favorables válidos” son aquellos actos en los que sus acciones o decisiones son beneficiosas y conformes a la ley. Esto significa que se han realizado de acuerdo con las normativas y regulaciones aplicables, y tienen un impacto positivo en una situación legal o en los derechos de una persona<sup>164</sup>.

---

<sup>164</sup> La validez de un acto administrativo favorable no solo depende de su carácter beneficioso, sino también de su conformidad con la ley y las regulaciones aplicables. Por lo tanto, al evaluar la validez de un acto administrativo favorable, es fundamental verificar si ha sido realizado de acuerdo con las normativas vigentes. Además, se debe tener en cuenta que la validez del acto puede ser impugnada si se determina que ha sido emitido en violación de las leyes o

Estos actos son un componente esencial de la administración pública que refleja la importancia de la legalidad y la justicia en la toma de decisiones gubernamentales. Los mismos representan un compromiso con el cumplimiento de la ley y la promoción del bienestar de los ciudadanos, ya que su validez se basa en su conformidad con las normativas vigentes.

Al valorar y reconocer la importancia de estos actos, se fortalece la confianza de la población en las instituciones gubernamentales, y se garantiza que las acciones del Estado estén en total consonancia con los principios fundamentales de igualdad, equidad y respeto por los derechos individuales. Este reconocimiento contribuye de manera significativa al funcionamiento efectivo de una sociedad democrática y basada en el estado de derecho.

Además, cuando los ciudadanos perciben que las autoridades actúan de manera transparente y justa, se promueve un mayor compromiso cívico y una participación activa en los asuntos públicos. Esta participación ciudadana fortalece la legitimidad del gobierno y fomenta un sentido de responsabilidad compartida en la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

### **2.11.1 Actos Favorables Válidos en Contratos y Acuerdos Legales.**

Los actos favorables válidos en contratos y acuerdos legales son aquellos que benefician a una de las partes involucradas en el contrato o acuerdo. Estos actos deben ser emitidos de acuerdo con los principios éticos y morales que rigen la actuación de la Administración Pública, como la transparencia, la imparcialidad, la objetividad y la legalidad<sup>165</sup>

Los actos administrativos favorables en contratos y acuerdos legales deben estar

---

procedimientos establecidos. Por lo tanto, se recomienda siempre analizar detenidamente la legalidad y conformidad del acto antes de asumir su validez.

<sup>165</sup> Si bien los actos favorables válidos en contratos y acuerdos legales pueden ser beneficiosos para una de las partes involucradas, es fundamental que estos actos se emitan de acuerdo con los principios éticos y morales que guían la actuación de la Administración Pública. Esto significa que deben cumplir con estándares de transparencia, imparcialidad, objetividad y legalidad para garantizar una relación equitativa entre las partes y evitar posibles conflictos de interés o situaciones injustas. Por lo tanto, al evaluar la validez y la naturaleza de los actos favorables en contratos y acuerdos legales, se recomienda siempre tener en cuenta estos principios éticos y morales para asegurar una actuación administrativa justa y ética.



debidamente fundamentados y motivados, es decir, deben explicar las razones y fundamentos legales que respaldan la decisión tomada. Esto garantiza que la emisión del acto se base en criterios objetivos y razonados.

Los actos administrativos favorables en contratos y acuerdos legales deben respetar los derechos y libertades de las partes involucradas. Esto implica que la Administración debe considerar y proteger los derechos de los ciudadanos al emitir los actos administrativos favorables válidos.

La emisión de actos administrativos favorables en contratos y acuerdos legales debe estar sujeta a un sistema de control y fiscalización por parte de las Administraciones Públicas. Esto permite verificar que los actos se emitan de acuerdo con la ley y los principios éticos establecidos.

La responsabilidad de la Administración por actos favorables inválidos en contratos y acuerdos legales implica que la Administración debe responder por los daños y perjuicios que se deriven de la ejecución de un acto administrativo que, aunque inicialmente fue favorable, resulta ser inválido o nulo<sup>166</sup>.

La Administración debe actuar con diligencia y responsabilidad en la emisión y ejecución de los actos administrativos, y debe responder por los daños y perjuicios que puedan derivarse de la ejecución de un acto inválido o nulo.

Es fundamental que las autoridades administrativas se adhieran rigurosamente a los procedimientos establecidos por la ley al emitir actos administrativos, garantizando así su legalidad y validez. Además, deben realizar una evaluación exhaustiva de las circunstancias relevantes antes de proceder con la ejecución de cualquier decisión administrativa, asegurándose de que no se cause ningún daño injustificado a los ciudadanos o a terceros.

En caso de que un acto administrativo sea declarado inválido o nulo por un tribunal competente, la Administración debe asumir la responsabilidad por cualquier daño o

---

<sup>166</sup> Real Academia Española. *Diccionario panhispánico del español jurídico*.

perjuicio causado como resultado de su ejecución. Esto refuerza la necesidad de que las autoridades actúen con prudencia y diligencia en el ejercicio de sus funciones, priorizando siempre el respeto por los derechos y el interés público.

### **2.11.2 La Responsabilidad Legal en la Ejecución de Actos Favorables Válidos**

Cuando se habla de la responsabilidad legal en la ejecución de actos favorables válidos, se refiere a la posibilidad de que la Administración pueda ser considerada responsable por los daños y perjuicios que se deriven de la ejecución de un acto administrativo favorable que posteriormente sea declarado inválido o nulo.

Siguiendo la opinión de **Melania Vasilica Istrate Rosu-Vezetu**, en su informe “*La revocación de los actos administrativos favorables*”, la presunción de validez de los actos administrativos implica que los actos se presumen válidos y producen efectos desde la fecha en que se dictan, salvo que una declaración administrativa o judicial establezca lo contrario<sup>167</sup>.

La estabilidad de los actos administrativos implica que, en principio, se presumen válidos a menos que una declaración administrativa o judicial establezca lo contrario.

Se muestra que, la responsabilidad del Estado por actos administrativos lícitos es un tema que ha sido poco abordado por la jurisprudencia, pero se considera que la Administración puede ser considerada responsable por los daños y perjuicios que se deriven de la ejecución de un acto administrativo favorable que posteriormente sea declarado inválido o nulo.

En cuanto a la responsabilidad de la Administración por actos favorables inválidos, esta se basa en la idea de que la Administración debe responder por los daños y perjuicios que se deriven de la ejecución de un acto administrativo que, aunque inicialmente fue favorable, resulta ser inválido o nulo.

---

<sup>167</sup> Vasilica, M. (2021). *La revocación de los actos administrativos favorables*. Valladolid: Universidad de Valladolid.

De igual manera la responsabilidad de la administración por actos favorables inválidos puede ser declarada por un tribunal o por un órgano administrativo competente, dependiendo de la legislación y el sistema jurídico aplicable.

### **2.11.3 Los Actos Favorables Válidos y su Relación con la Ética Jurídica.**

La ética jurídica se relaciona con los actos favorables válidos en la medida en que estos actos deben ser emitidos de acuerdo con los principios éticos y morales que rigen la actuación de la Administración Pública. Algunos aspectos importantes sobre la relación entre los actos favorables válidos y la ética jurídica son:

En primer lugar, la ética jurídica se refiere a la moralidad y los valores que deben guiar la actuación de los profesionales del derecho, incluyendo a los funcionarios públicos que emiten actos administrativos.

Así mismo se establece que, los actos administrativos favorables deben ser emitidos de acuerdo con los principios éticos y morales que rigen la actuación de la Administración Pública, como la transparencia, la imparcialidad, la objetividad y la legalidad<sup>168</sup>.

La emisión de actos administrativos favorables válidos debe estar basada en criterios objetivos y razonados, y no puede estar influenciada por intereses particulares o ajenos al interés general.

Además la ética jurídica también se relaciona con la responsabilidad de la Administración por los daños y perjuicios que se deriven de la ejecución de un acto administrativo favorable que posteriormente sea declarado inválido o nulo, por lo que la Administración debe actuar con diligencia y responsabilidad en la emisión y ejecución de los actos administrativos, y debe responder por los daños y perjuicios que se deriven de su actuación.

En este sentido, para garantizar la ética jurídica en la emisión de actos administrativos favorables, se pueden tomar las siguientes medidas:

---

<sup>168</sup> Metola, I. Recuperado el 9 de 8 de 2023, de <https://www.conceptosjuridicos.com/acto-administrativo>.

- **Cumplimiento de los principios éticos:** Los funcionarios encargados de emitir los actos administrativos favorables deben actuar de acuerdo con los principios éticos y morales que rigen la actuación de la Administración Pública, como la transparencia, la imparcialidad, la objetividad y la legalidad<sup>169</sup>.
- **Fundamentación y motivación:** Los actos administrativos favorables deben estar debidamente fundamentados y motivados, es decir, deben explicar las razones y fundamentos legales que respaldan la decisión tomada. Esto garantiza que la emisión del acto se base en criterios objetivos y razonados.
- **Respeto a los derechos y libertades:** Los actos administrativos favorables deben respetar los derechos y libertades de los destinatarios. Esto implica que la Administración debe considerar y proteger los derechos de los ciudadanos al emitir los actos administrativos.
- **Control y fiscalización:** La emisión de actos administrativos favorables debe estar sujeta a un sistema de control y fiscalización por parte de las Administraciones Públicas. Esto permite verificar que los actos se emitan de acuerdo con la ley y los principios éticos establecidos.
- **Responsabilidad y rendición de cuentas:** Los funcionarios encargados de emitir los actos administrativos favorables deben ser responsables de sus acciones y rendir cuentas por ellas. Esto implica que deben asumir las consecuencias de sus decisiones y responder por los daños y perjuicios que puedan derivarse de la ejecución de un acto inválido o nulo.

---

<sup>169</sup> Idem.

#### **2.11.4 Actos Favorables Válidos y su Papel en la Protección de Derechos Fundamentales.**

Los actos favorables válidos desempeñan un papel importante en la protección de los derechos fundamentales al otorgar derechos y beneficios a los ciudadanos, brindar seguridad jurídica, generar confianza legítima y estar sujetos a control y revisión para garantizar su legalidad. Estos actos contribuyen a la protección y promoción de los derechos fundamentales en el ámbito administrativo, estableciéndose las siguientes condiciones<sup>170</sup>.

En primer lugar, se encuentra la protección de derechos, lo cual establece que los actos favorables válidos pueden otorgar derechos y beneficios a los ciudadanos, lo que contribuye a la protección de sus derechos fundamentales. Estos actos pueden garantizar el acceso a servicios, prestaciones o recursos que son necesarios para el ejercicio de los derechos fundamentales<sup>171</sup>.

Por otro lado, está la seguridad jurídica, en la que se dispone que los actos favorables válidos brindan seguridad jurídica a los ciudadanos al establecer derechos y obligaciones claros y definidos. Esto permite que los ciudadanos confíen en la actuación de la Administración Pública y planifiquen sus acciones en base a estos actos.

Destacándose también que los actos favorables válidos generan confianza legítima en los ciudadanos, quienes confían en que la Administración cumplirá con lo establecido en dichos actos; pudiéndose afirmar que la confianza legítima es un principio fundamental

---

<sup>170</sup> Los actos favorables válidos no solo tienen un impacto positivo en la vida de los ciudadanos al otorgar derechos y beneficios, sino que también desempeñan un papel fundamental en la protección de los derechos fundamentales. Estos actos proporcionan seguridad jurídica al garantizar que las decisiones administrativas estén sujetas a control y revisión para verificar su legalidad. Además, al generar confianza legítima en el sistema administrativo, ayudan a fortalecer el Estado de Derecho y a promover una sociedad justa y equitativa. Por lo tanto, es necesario reconocer la importancia de los actos favorables válidos en la protección y promoción de los derechos fundamentales en el ámbito administrativo.

<sup>171</sup> Fernández, D. G. (14 de 04 de 2015). *Blog De Derecho Administrativo Y Urbanismo*. Recuperado el 10 de 9 de 2023, de <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/la-revocaci%C3%B3n-del-art-109-1-de-la-ley-39-2015-de-procedimiento-administrativo>

que protege a los ciudadanos de cambios arbitrarios o retroactivos en las decisiones administrativas.

Por último, se encuentra el control y revisión, que señala que, aunque los actos favorables válidos se presumen válidos, esto no impide que puedan ser revisados o controlados por autoridades administrativas o judiciales en caso de que se detecten irregularidades o vicios en su emisión. Este control garantiza que los actos administrativos se ajusten a la legalidad y protege los derechos fundamentales de los ciudadanos.

### **2.11.5 Interpretación Jurídica de los Actos Favorables Válidos y su Impacto en los Derechos de las Partes.**

La interpretación jurídica de los actos favorables válidos puede tener un impacto en los derechos de las partes involucradas. *La interpretación de la normativa aplicable, el uso de cánones interpretativos, la aplicación de principios de interpretación constitucional y la consideración de la confianza legítima*, son aspectos importantes en la interpretación de estos actos y su impacto en los derechos de las partes.

#### ***2.11.5.1 Interpretación de la normativa aplicable.***

La interpretación jurídica de los actos favorables válidos implica analizar y comprender la normativa legal y constitucional que respalda dichos actos. Esto puede incluir la interpretación de la Constitución, las leyes y los reglamentos pertinentes<sup>172</sup>.

Esta interpretación en relación con los actos favorables válidos es un proceso esencial en el ámbito jurídico y administrativo que garantiza la coherencia y la legalidad en la toma de decisiones gubernamentales. Este proceso implica un examen riguroso de la Constitución, las leyes y los reglamentos que respaldan los actos administrativos, con el fin de asegurar que estos estén alineados con los principios legales y constitucionales establecidos.

---

<sup>172</sup> Jinesta, E. “*Impugnación de actos administrativos desfavorables en la vía administrativa*”. Recuperado el 10 de sep. de 23 de <https://ernestojinestalegal.com/practica/impugnacion-de-actos-administrativos-desfavorables-en-la-via-administrativa>

La interpretación cuidadosa de la normativa también contribuye a prevenir posibles conflictos legales y garantiza que los actos administrativos sean coherentes con el marco legal, promoviendo así la igualdad de trato y la justicia en la relación entre el Estado y los ciudadanos. En última instancia, esta interpretación garantiza que los actos favorables válidos se mantengan sólidos desde el punto de vista jurídico y sean un reflejo fiel de las normas legales que los sustentan.

## **2.12 Actos favorables inválidos.**

Según expresa Juana Morcillo Moreno, “los actos favorables inválidos son aquellos que, a pesar de ser favorables para el particular, son inválidos por no cumplir con los requisitos legales. En el derecho español, los actos administrativos se agrupan en actos nulos de pleno derecho y actos anulables”. Los actos nulos de pleno derecho son aquellos que no pueden ser convalidados y no producen efectos jurídicos, mientras que los actos anulables pueden ser convalidados por la administración subsanando los vicios de que adolezcan<sup>173</sup>.

La expresión “Actos Favorables Inválidos” es un concepto un tanto contradictorio, ya que generalmente un acto favorable se considera válido y beneficioso en el ámbito legal, no obstante, en casos excepcionales, un acto que inicialmente parecía favorable o beneficioso puede ser declarado inválido o nulo por diversas razones legales.

Para determinar si un acto administrativo favorable es inválido, se pueden considerar los siguientes aspectos: su competencia, su forma, su contenido, su motivación y su voluntad.

Hay algunas situaciones en las que un acto que aparentemente es favorable podría ser considerado inválido por diversas razones, entre ellas están vicio de consentimiento, violación de la ley, incapacidad legal, falta de formalidades legales, fraude o engaño.

---

<sup>173</sup> Morcillo, J. M. “*La Invalidez de los Actos Administrativos en el Procedimiento Administrativo en el Derecho Español*”. Castilla: Universidad de Castilla La Mancha. Albacete.

Si una de las partes involucradas en un contrato o acuerdo no otorga su consentimiento de manera libre y voluntaria debido a coacción, fraude o error, el acto podría considerarse inválido, a esto se le llama vicio de consentimiento.

Al igual que si un acto favorable va en contra de la ley o las regulaciones vigentes, podría ser declarado inválido; por ejemplo, si un contrato tiene un propósito ilegal, como el contrabando de sustancias ilícitas, podría ser considerado inválido, debido a que este está violando la ley.

Para determinar la invalidez de un acto administrativos, se pueden considerar los siguientes aspectos:

- a) **Incapacidad legal:** Si una de las partes en un acto favorable es legalmente incapaz de celebrar un contrato o acuerdo, como un menor de edad o alguien con discapacidad mental, el acto podría ser inválido.
- b) **Falta de formalidades legales:** En algunos casos, los actos favorables deben cumplir con ciertas formalidades legales, como ser por escrito o requerir la presencia de testigos. Si estas formalidades no se cumplen, el acto podría ser inválido.
- c) **Fraude o engaño:** Si una de las partes induce a la otra parte a un acto favorable mediante engaño o fraude, el acto podría ser anulado.

### **2.12.1 Consecuencias legales de los actos favorables inválidos:**

Las causas de los actos favorables inválidos evidencian la existencia de vicios o defectos en la emisión del acto, la detección de irregularidades o vicios en la emisión del acto, o la existencia de cambios en la normativa aplicable.

Las consecuencias legales de los actos administrativos favorables inválidos pueden variar según el tipo de invalidez que se presente. A continuación, se presentan algunas de las posibles consecuencias:



**Las Anulación del acto**, esto implica que, si se declara la nulidad absoluta del acto administrativo favorable, este se considera nulo desde su origen y no produce ningún efecto jurídico<sup>174</sup>.

1. **Invalidez del acto**, esto supone que, si se declara la invalidez del acto administrativo favorable, este se considera inválido y no se presume legítimo ni ejecutable y el mismo no surte efectos legales y debe ser corregido o anulado.
2. **Revisión de oficio**: En algunos casos, la Administración tiene la facultad de examinar de manera voluntaria los actos administrativos que sean favorables pero que infrinjan la ley o los principios éticos<sup>175</sup>.
3. **Recursos administrativos y judiciales**: Los actos administrativos favorables inválidos pueden ser objeto de recursos administrativos y judiciales en caso de que se considere que han sido vulnerados derechos fundamentales o que el acto es contrario a la ley o los principios éticos.

Es importante destacar que las consecuencias legales pueden variar según la legislación de cada país y según el tipo de acto administrativo favorable inválido que se esté considerando.

### **2.13 Actos Administrativos Favorables en el Contexto Internacional.**

Los “Actos Administrativos Favorables en el Contexto Internacional” son decisiones o acciones emitidas por autoridades gubernamentales o entidades internacionales que benefician a individuos, organizaciones o Estados extranjeros en asuntos de interés internacional. Estos actos pueden abarcar una amplia variedad de áreas, desde acuerdos comerciales y de inversión hasta asilo político y cooperación internacional<sup>176</sup>.

---

<sup>174</sup> Cano, T. C. (2020). *La presunción de validez de los actos administrativos*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

<sup>175</sup> Bernal, T. R. (2021). *La Invalidez de los Actos Administrativos*. Valladolid: Universidad de Valladolid

<sup>176</sup> Brewer, A. *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en el orden interno de los países de América Latina*. Costa Rica: Revista IIDH.

Estos actos a menudo se relacionan con acuerdos comerciales, permisos de importación/exportación y medidas arancelarias, por ejemplo, la reducción de aranceles o la eliminación de barreras comerciales beneficia a las empresas extranjeras que desean comerciar con un país específico.

Los gobiernos pueden emitir actos administrativos favorables para atraer inversión extranjera. Esto puede incluir incentivos fiscales, garantías de repatriación de beneficios y protección de inversiones.

Así mismo las organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, emiten actos administrativos favorables en forma de resoluciones, acuerdos y asignaciones de fondos para promover la cooperación internacional en áreas como la ayuda humanitaria, el desarrollo sostenible y la paz mundial.

También están los *Acuerdos Bilaterales y Multilaterales*, los Estados pueden celebrar estos acuerdos cuando contengan actos administrativos favorables. Dichos acuerdos pueden abordar cuestiones diversas, desde la protección del medio ambiente hasta la facilitación de visados y la promoción de la cultura.

Por otra parte, cuando un individuo enfrenta persecución o amenazas en su país de origen, puede solicitar asilo político en otro país. La concesión de asilo político es un acto administrativo favorable que otorga protección y refugio al solicitante.

De igual manera la emisión de actos administrativos favorables a nivel internacional también puede estar relacionada con la promoción y protección de los derechos humanos. Esto puede incluir la liberación de prisioneros políticos o la adopción de medidas para prevenir la tortura<sup>177</sup>.

La regulación de los actos administrativos favorables en el contexto internacional varía según el área y el contexto específico. Siempre es recomendable consultar fuentes actualizadas y buscar asesoramiento legal especializado cuando se trate de cuestiones

---

<sup>177</sup> Idem.

relacionadas con actos administrativos favorables en el ámbito internacional, ya que las normas y los procedimientos pueden ser complejos y estar en constante evolución.

## **2.14 Diferencias entre actos administrativos favorables y desfavorables**

Los actos administrativos favorables y desfavorables se diferencian en cómo afectan los derechos y la esfera jurídica de los particulares, para ellos se definen los siguientes puntos:

Actos administrativos favorables, otorgan derechos o facultades a los ciudadanos: liberan a los ciudadanos de cargas o restricciones, amplían la esfera jurídica de los particulares y por último no siempre requiere un sustento legal expreso, a menos que impliquen un gasto<sup>178</sup>.

Actos administrativos desfavorables, limitan o restringen los intereses, libertades o derechos de los ciudadanos, imponer sanciones o cargas, restringen la esfera jurídica de los particulares, pueden incluir multas u otras penalidades.

La principal diferencia es que los actos administrativos favorables amplían o favorecen los intereses de sus destinatarios, mientras que los desfavorables imponen obligaciones, restricciones o sanciones. Los actos favorables pueden constituir o reconocer derechos, ser objeto de revocación y suponen un enriquecimiento del patrimonio jurídico de los interesados. Los actos desfavorables pueden ser recurridos por los interesados y requieren de un sustento legal expreso.

Ambos tipos de actos pueden ser impugnados, pero la carga de la prueba y los procedimientos involucrados pueden variar.

Los destinatarios de actos administrativos favorables generalmente están satisfechos con la decisión. Estos actos a menudo representan un logro de sus objetivos o una obtención de beneficios que mejoran su situación, mientras que los destinatarios de actos

---

<sup>178</sup> García, G. (2021). *La revocación de actos favorables mediante la acción de lesividad por parte de la máxima autoridad administrativa en el Código Orgánico Administrativo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

administrativos desfavorables experimentan un impacto negativo en sus intereses o actividades. Pueden perder derechos previamente disfrutados, enfrentar multas o sanciones, o tener que cumplir con restricciones adicionales.

Los actos favorables a menudo implican una cooperación entre el individuo o entidad que busca el acto y la autoridad administrativa. Por ejemplo, cuando se aprueba una solicitud de financiamiento gubernamental para un proyecto, se establece una colaboración para lograr un objetivo común, mientras que los actos administrativos desfavorables pueden llevar a disputas legales o conflictos entre la autoridad administrativa y la parte afectada. Esto puede dar lugar a procedimientos de apelación y litigios en un esfuerzo por revertir o modificar la decisión.

### **Capítulo III: Teoría general sobre la lesividad de actos administrativos.**

#### **3.1 Aspectos generales sobre la lesividad de los actos administrativos.**

La lesividad es un concepto fundamental en el Derecho Administrativo, ya que se refiere a la capacidad de un acto administrativo de infringir el ordenamiento jurídico, incurrir en desviación de poder o no respetar los intereses generales<sup>179</sup>.

La Administración Pública tiene la facultad de cuestionar y llevar ante la jurisdicción contencioso-administrativa aquellos actos administrativos que, aunque beneficiosos para los interesados, puedan ser invalidados según las leyes administrativas y generen un perjuicio para el interés general.

La lesividad en el Derecho Administrativo desempeña un papel fundamental en la salvaguardia de los principios legales y los intereses públicos. Cuando un acto administrativo muestra capacidad para infringir el ordenamiento jurídico, desviarse de su verdadero propósito o no respetar los intereses generales, se pone de manifiesto la necesidad de controlar y rectificar estos desvíos. Esto garantiza la legalidad, la justicia y la equidad en la administración pública, y permite proteger los derechos y el bienestar de los ciudadanos. La lesividad actúa como un mecanismo de control que asegura que los actos administrativos estén en consonancia con el espíritu de la ley y sirvan al bienestar de la sociedad en lugar de perjudicarlo.

Es por ello que, la declaración de lesividad es un proceso administrativo especial que se entabla por la propia Administración con el fin de anular o dejar sin efecto un acto administrativo que se considera lesivo, y que la propia Administración tome medidas para revocar o invalidar un acto administrativo que se considera perjudicial. Este procedimiento es una herramienta clave en la gestión pública, pues garantiza que los actos administrativos

---

<sup>179</sup> Véase el libro “Derecho Administrativo” de Gabriel Valledor de Lozoya. Este libro proporciona una amplia discusión sobre los principios y conceptos fundamentales del Derecho Administrativo, incluyendo la noción de lesividad y su importancia en la evaluación de la legalidad y legitimidad de los actos administrativos.

que puedan resultar en daños o perjuicios injustos sean revisados y corregidos, lo que contribuye a la legalidad y equidad en la toma de decisiones gubernamentales.

### **3.2 Conceptos de lesividad.**

La lesividad en el Derecho Administrativo se refiere a la capacidad de un acto administrativo de infringir el ordenamiento jurídico, incurrir en desviación de poder o no respetar los intereses generales<sup>180</sup>.

En el derecho penal, se utiliza para determinar si la conducta de una persona ha causado daño real o potencial a otra persona o a la sociedad en general, lo que puede influir en la gravedad de la pena.

La administración pública debe actuar en pro del interés general de la sociedad. La lesividad se relaciona directamente con esta responsabilidad. Cuando un acto administrativo no respeta los intereses generales, se considera lesivo, ya que está contraviniendo uno de los principios fundamentales del Derecho Administrativo. Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando se benefician intereses particulares en detrimento del bienestar común.

En los actos administrativos la identificación de la lesividad es un paso clave, los tribunales y órganos de control tienen la tarea de verificar si un acto administrativo cumple con la normativa y si es lesivo. En caso de determinar que un acto es lesivo, pueden anularlo o corregirlo, lo que demuestra la importancia de este concepto en la garantía de la legalidad y el respeto de los intereses generales.

Por lo que se puede asegurar que la lesividad en el Derecho Administrativo es un concepto crítico para evaluar la legalidad y legitimidad de los actos administrativos. Su comprensión y aplicación son esenciales para garantizar que la administración pública actúe en beneficio de la sociedad y en estricto cumplimiento de la normativa vigente.

---

<sup>180</sup> Administrativo Abogados (13 de noviembre 2022). *La lesividad en el derecho*. Recuperado de: [administrativando.es/lesividad-derecho-administrativo](https://administrativando.es/lesividad-derecho-administrativo). 08 de agosto 2023.

La lesividad en el Derecho Administrativo se erige como un concepto fundamental y crítico para el adecuado funcionamiento de un Estado de derecho. Su importancia radica en que proporciona un mecanismo crucial para evaluar la legalidad y legitimidad de los actos administrativos, lo que a su vez asegura que la administración pública opere de manera justa y en consonancia con las leyes establecidas.

Al permitir que los ciudadanos y las autoridades judiciales cuestionen actos gubernamentales que puedan resultar perjudiciales, la lesividad garantiza que la acción del Estado esté al servicio de la sociedad y no en detrimento de sus derechos e intereses. De esta manera, contribuye a la rendición de cuentas, la transparencia y la justicia en la toma de decisiones gubernamentales, reforzando los cimientos de un sistema democrático y de normativas que deben ser cumplidas en todo momento.

La lesividad se refiere a la capacidad de la Administración para impugnar sus propios actos cuando estos son contrarios a la ley o al orden legal vigente. Es decir, la Administración no puede modificar o revocar sus decisiones administrativas que generan efectos legales específicos sin el consentimiento de los afectados (CCA, Art.73). Esto sería un error desde el punto de vista jurídico administrativo. Sin embargo, esta facultad le permite a la Administración, en defensa del interés público y del orden legal vigente, demandar sus propios actos cuando estos vulneran dicho orden ante la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>181</sup>.

La capacidad de la Administración para impugnar sus propios actos ilegales demuestra su compromiso con el respeto a la legalidad y la protección del bienestar público, al permitir la corrección de actos que violen el orden jurídico vigente a través de la vía judicial, preservando así la integridad de las decisiones administrativas<sup>182</sup>.

---

<sup>181</sup> Secretaría General, A. M. (2007). concepto No. 30. Bogotá D.C

<sup>182</sup> Impugnar sus propios actos ilegales puede ser una muestra de su compromiso con el respeto a la legalidad, también puede plantear desafíos en términos de imparcialidad y equidad. Existe el riesgo de que esta facultad se utilice de manera selectiva o discriminatoria, lo que podría afectar los derechos de los ciudadanos y la transparencia en la actuación administrativa, por lo tanto, se debe asegurar que el ejercicio de esta capacidad se realice de manera justa y transparente, con salvaguardas adecuadas para garantizar que se respeten los principios de igualdad y debido proceso en todo momento.

### 3.2.1 La lesividad según la doctrina.

Según la postura presentada por Gordillo en 2007<sup>183</sup>, no hay base suficiente para sostener que los jueces tienen la facultad de declarar de forma automática la invalidez de un acto administrativo. La jurisprudencia ha interpretado con frecuencia que esto implicaría emitir un fallo sobre un aspecto no presentado por la parte interesada, lo cual no se habría discutido durante el proceso, pudiendo infringir el principio de defensa de la administración. Incluso se argumentaría una posible violación al debido proceso, ya que, si el acto administrativo beneficia a la administración o a la entidad correspondiente y ninguna de las partes ha demandado o impugnado ese acto, sería cuestionable que se declare nulo de oficio.

Por lo tanto, resulta necesario que sea la administración o el particular a quien resulte lesivo el acto, debe iniciar la demanda de este por medio del mecanismo de lesividad.

El procedimiento de lesividad se aplica cuando resulta imposible revocar administrativamente un acto que ya está firme, y que otorgó derechos subjetivos en ejecución o ya ejecutados. (Lowenrosen, 1968)<sup>184</sup>.

Cuando la irregularidad no se origina por la acción directa del destinatario del acto administrativo, la administración se encuentra impedida de eliminar ese acto lesivo del ámbito jurídico sin recurrir al órgano judicial. Esto es necesario para eliminar un acto que perjudica el Estado de Derecho. Este proceder de la administración, al acudir al tribunal con el propósito de preservar la legitimidad, se conoce como acción de lesividad (Lowenrosen, 1968)<sup>185</sup>. Por lo tanto, se deduce, según lo mencionado previamente, que la solicitud de anulación del acto administrativo debe ser presentada o iniciada directamente por el funcionario que emitió el acto impugnado. Esto se hace con el fin de evitar la falta de consentimiento necesaria como requisito previo para la revocación directa. De acuerdo

---

<sup>183</sup> Gordillo, A. (2007). Tratado de Derecho Administrativo. Buenos Aires.

<sup>184</sup> Lowenrosen, F. (1968). Práctica de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Ediciones jurídicas.

<sup>185</sup> Ibidem.



con Guaita (1998)<sup>186</sup>, es “*crucial, por lo tanto, en el proceso de lesividad, que la solicitud provenga del mismo ente público que emitió el acto impugnado*”.

Entonces, surgen complicaciones sobre cómo abordar los actos administrativos que no pueden ser revocados por el ente público emisor, dado que sus consecuencias legales han conferido derechos subjetivos a favor de un administrado. Si el acto o la resolución resultan beneficiosos para el administrado, la administración carece de la facultad legal para alterar los efectos de esa decisión, ya que no puede defender sus propios intereses.

Cuando estos actos irrevocables por la administración afectan el interés público, el derecho administrativo instituye una solución jurídica al problema para precautelar el interés de la sociedad y el imperio de la juridicidad. Se le conoce como acción de lesividad administrativa, siendo la facultad legal que requiere que el titular del órgano administrativo o la máxima autoridad del ente público emita un nuevo acto administrativo. Este nuevo acto declara que el anterior es lesivo para el interés público (Secaira, Patricio)<sup>187</sup>.

La acción de lesividad administrativa representa un importante recurso del derecho administrativo cuando se trata de actos irrevocables que impactan en el interés público. Esta institución legal, que requiere que el titular del órgano administrativo o la máxima autoridad de la entidad pública emita un nuevo acto administrativo, declarando que el acto anterior es lesivo para el interés público, desempeña un papel crucial en la protección del bienestar de la sociedad y en el mantenimiento del imperio de la legalidad. A través de esta herramienta, se busca corregir y prevenir posibles perjuicios causados por decisiones administrativas.

Cuando se encuentran actos administrativos irrevocables que pueden tener un impacto negativo en la sociedad, esta institución legal se convierte en un recurso valioso. Requiere que el titular del órgano administrativo o la máxima autoridad de la entidad pública emita un nuevo acto administrativo declarando que el acto anterior es lesivo para el interés

---

<sup>186</sup> Guaita, A. (1998). El Proceso Administrativo de Lesividad. Barcelona: Ediciones Bosch.

<sup>187</sup> Secaira, Patricio. (s.f.). Curso Breve de Derecho Administrativo. Quito: Universitaria.

público. En última instancia, la acción de lesividad administrativa contribuye a mantener el equilibrio entre el poder del Estado y la necesidad de proteger los derechos y el bienestar de los ciudadanos en una sociedad democrática y basada en el estado de derecho.

### **3.3 La acción de lesividad y sus antecedentes.**

#### **3.3.1 Antecedentes.**

##### ***3.3.1.1 En España:***

El sistema legal romano-germánico ha influenciado la creación de leyes en América Latina, y la legislación española ha tenido un papel crucial al fomentar el desarrollo de la Acción de Lesividad, la cual fue posteriormente adoptada en la legislación ecuatoriana. En relación al surgimiento de la Lesividad en España, el Doctor Eduardo García de Enterría examinó este tema y señaló que sus raíces se remontan al Real Decreto de Hacienda del 21 de Mayo de 1853; en dicho decreto se estableció que *“en los casos en los que existan obligaciones mutuas entre la Hacienda y los ciudadanos, solo las decisiones del Ministro serán consideradas firmes y serán las únicas susceptibles de ser impugnadas en la vía contenciosa, siendo irrevocables de oficio por parte de la administración”*<sup>188</sup>.

García de Enterría destaca que hubo una interpretación errónea del artículo 1 del Real Decreto mencionado, ya que este no establecía obligaciones para ambas partes, pero sí permitía que la Hacienda pública generara actos que otorgaban derechos a los ciudadanos. Este hecho marcó un punto crucial en la evolución del concepto en el ámbito legal y administrativo del país. Sin embargo, es en el artículo 3 de ese Decreto donde se hace explícita mención a la posibilidad de que la administración se percatara de que una providencia previa suya hubiera ocasionado perjuicio o lesión, marcando así los inicios de la noción de lesividad.

De esta manera, por primera vez, aunque sin mencionar explícitamente la lesividad, se contempló la situación en la que la administración, específicamente la Hacienda, no podía revocar por su cuenta aquellos actos o decisiones que habían conferido derechos a

---

<sup>188</sup> España, Real Decreto de Hacienda del 21 de Mayo de 1853.

los ciudadanos, pero que ahora generaban perjuicio y debían ser llevados ante los tribunales contenciosos. Este precedente condujo a que en la Ley Contenciosa del 13 de septiembre de 1888 se incorporara una disposición sobre la actuación de la administración como sujeto privado, estableciendo que los Tribunales Ordinarios de la Administración no tenían la potestad de declarar la nulidad de tales actos por sí mismos, sino que estaban obligados a presentar una demanda al respecto. En este sentido, según menciona García de Enterría, la acción de lesividad estaba más centrada en ser una acción por lesión que por nulidad.

La figura legal de la lesividad se formalizó en el derecho español a través de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, marcando su surgimiento formal en este contexto legal. En esta ley se reconoció la capacidad de la administración para anular sus propios actos, pero bajo una condición esencial: la necesidad de contar con un dictamen favorable del Consejo de Estado Español.

La Ley 4 de 1999, que introdujo cambios en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dejó en claro que la administración no tiene la potestad directa de anular actos favorables. Esta ley obliga a la administración a recurrir al Contencioso Administrativo a través del mecanismo de la lesividad para anular aquellos actos administrativos que sean favorables o que declaren derechos a los ciudadanos. En consecuencia, este procedimiento implica que la Administración está obligada a presentar un recurso ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, manteniéndose la validez del acto hasta que una sentencia judicial declare su nulidad<sup>189</sup>.

Antes de iniciar un proceso ante el Contencioso Administrativo, es requisito previo presentar una declaración de lesividad en un plazo máximo de 4 años a partir de la emisión del acto administrativo. Antes de esta declaración, se debe llevar a cabo una audiencia con el administrado y las partes pertinentes para garantizar el derecho a la defensa del administrado.

---

<sup>189</sup> Parada, R. (2010). *Derecho Administrativo I*. Madrid: Marcial Pons, pag. 187.

Ramón Parada indica que en la legislación española previa, la lesividad requería la presencia de una doble lesión para proceder: una violación legal y simultáneamente un perjuicio económico para la Administración<sup>190</sup>. Este enfoque buscaba justificar un interés y validar el proceso. Sin embargo, en la actualidad, prevalece la existencia de un perjuicio al interés público como motor del proceso de lesividad. La administración española cuenta con un plazo de 6 meses para llevar a cabo la declaración de lesividad como demanda ante el Contencioso Administrativo.

La Ley 39/2015, publicada el 1 de octubre de 2015, tiene como objetivo regular el proceso administrativo común para todas las entidades públicas y promover una Administración electrónica, conectada y transparente. Sin embargo, es relevante mencionar que esta ley no introdujo cambios en lo referente al concepto de lesividad en la legislación española<sup>191</sup>.

Esta Ley citada en el párrafo anterior marcó un hito importante en la administración pública española, que buscaba la modernización y simplificación de los procedimientos administrativos, y a la vez la agilidad y eficiencia en la gestión de los asuntos gubernamentales. Uno de los aspectos más destacados de esta legislación era la promoción de una Administración electrónica, lo que significaba un importante paso hacia la digitalización y la interconexión de las entidades públicas. Esta transición hacia un enfoque más electrónico y transparente tenía la intención de mejorar la accesibilidad de los ciudadanos a los servicios gubernamentales, facilitando trámites y reduciendo la burocracia.

---

<sup>190</sup> *Ibíd*, 189.

<sup>191</sup> Aunque la Ley 39/2015 tiene como objetivo regular el proceso administrativo común y promover una Administración electrónica más eficiente y transparente, no introduce cambios en lo que respecta al concepto de lesividad en la legislación española. Por lo tanto, al estudiar o aplicar esta ley, es crucial tener en cuenta que las disposiciones relacionadas con la lesividad seguirán siendo las establecidas en la legislación anterior. Esto implica que las normas y procedimientos relacionados con la lesividad deben interpretarse y aplicarse de acuerdo con la legislación vigente previa a la Ley 39/2015.

### 3.3.1.2 En Colombia:

Dentro del contexto administrativo colombiano, el término de lesividad se origina en el Código Contencioso Administrativo de 1984, donde se introdujo en el artículo 136 la facultad para que las entidades de derecho público impugnen sus propias decisiones.

El artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, que establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en Colombia, dispone que, a menos que existan excepciones establecidas en normativas específicas, un acto administrativo, ya sea expreso o implícito, que haya creado o modificado una situación jurídica particular y concreta, o haya reconocido un derecho de igual naturaleza, no puede ser anulado sin el consentimiento previo, expreso y por escrito del titular correspondiente. En caso de que el titular se niegue a otorgar su consentimiento y la autoridad considere que el acto es contrario a la Constitución o la ley, debe ser impugnado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En la legislación colombiana la acción de lesividad tiene una naturaleza de típica acción objetiva, porque: *lo fundamental y directo es asegurar la integridad del marco legal. Cuando la Nación o las entidades públicas buscan principalmente anular sus propios actos administrativos en favor del orden jurídico, la convencionalidad, la constitucionalidad o la legalidad, su objetivo es ese y la acción sigue las reglas de la acción de nulidad, para ejercerla, tienen un plazo de dos años a partir del día siguiente a la emisión del acto*<sup>192</sup>.

En la normativa administrativa de Colombia, no se establece de forma directa la existencia de la lesividad. No obstante, la acción de lesividad ha sido desarrollada por la jurisprudencia y la doctrina. Autores colombianos como Libardo Rodríguez y Jaime Orlando Santofimio, al analizar el artículo 97 de la Ley 1437 del 2011, confirman la capacidad de la administración para recurrir al Contencioso Administrativo y demandar sus propios actos utilizando la acción de lesividad.

---

<sup>192</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 8 de octubre de 1998

En Colombia, el Consejo de Estado ha establecido lo que se conoce como precedentes jurisprudenciales. Estos se consideran como criterios complementarios para los administradores de justicia, quienes pueden aplicarlos debido a la autonomía inherente a sus funciones. Sin embargo, también existen casos en los que los precedentes están unificados, y en estas situaciones, el juez está obligado a actuar de acuerdo con esos precedentes<sup>193</sup>.

Uno de los precedentes jurisprudenciales unificados por el Consejo de Estado es el de la lesividad señala: *el legislador ideó la Acción de Lesividad como un recurso independiente y efectivo para que las entidades públicas pudiesen impugnar la nulidad de sus propios actos. Esta acción se dirige hacia actos administrativos emitidos por la misma entidad, pero que no pueden ser revocados directamente debido a su carácter específico y concreto, ya que amparan un derecho subjetivo que necesita el consentimiento del administrado; al mismo tiempo, la acción de lesividad representa una medida de protección del sistema legal otorgada a las entidades públicas. Esto se refiere al control judicial de sus propias resoluciones cuando no es factible revocarlas administrativamente, a pesar de presentar deficiencias en términos de su cumplimiento con normativas, la constitución o la ley, y pueden ocasionar daños al patrimonio público, los derechos subjetivos de la ciudadanía o los intereses colectivos.*

Los fallos judiciales anteriores reafirman que la acción de lesividad se basa en las normativas procesales del Código Contencioso Administrativo. Estas disposiciones permiten que entidades como la nación actúen como demandantes en procedimientos contencioso-administrativos. Esto ha llevado a la conclusión de que en el sistema legal de Colombia se ha establecido un tipo de proceso contencioso que combina distintos

---

<sup>193</sup> En Colombia, el establecimiento de precedentes jurisprudenciales por parte del Consejo de Estado no solo sirve como criterio complementario para los administradores de justicia, sino que también puede tener un carácter vinculante en ciertos casos. Es decir, mientras que en algunos casos los precedentes pueden ser considerados como orientación para los jueces en la toma de decisiones, en otros casos específicos, los precedentes unificados obligan al juez a actuar conforme a dichos criterios establecidos previamente. Esto subraya la importancia de comprender la naturaleza y el alcance de los precedentes jurisprudenciales en el sistema judicial colombiano para garantizar una aplicación coherente y uniforme del derecho.

elementos, en el cual se incluye la Acción de Lesividad. Esta acción implica que la administración impugne sus propias decisiones.

### **3.3.1.3 En Ecuador:**

Para entender la lesividad en este país, es crucial referirse primero a la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, publicada en el Registro Oficial No. 338 el 18 de marzo de 1968. Esta ley reconocía, en su artículo 23, la capacidad de los órganos de la administración para demandar la declaración de la inconformidad con la ley y, si fuera el caso, la anulación de actos administrativos emitidos por la misma entidad que, de acuerdo a lo establecido en la ley, no podían ser anulados o revocados por esa misma entidad.

A finales de los años 60, la legislación ecuatoriana permitía que la administración tuviera la posibilidad de impugnar sus propios actos administrativos ante el Juez de lo Contencioso cuando no podía anularlos por sí misma debido a restricciones legales.

En otras palabras, esta impugnación inicialmente se canalizaba a través de un proceso judicial. En 1994, el enfoque detallado sobre la lesividad se estableció con la promulgación del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Erjafe), a través del Decreto Ejecutivo No. 1634. Este estatuto se publicó en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 411 el 31 de marzo de 1994 y se considera un Reglamento Autónomo<sup>194</sup>.

Las últimas modificaciones realizadas por el ex-Presidente Constitucional de la República, Dr. Gustavo Noboa, mediante el Decreto Ejecutivo número 2428 publicado en el Registro Oficial 536 el 18 de marzo del 2002, se enfocaron en establecer regulaciones más precisas para los ámbitos de los organismos e instituciones bajo este Estatuto, siendo esta la revisión más reciente.

En el ámbito administrativo, fue en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, donde se originó el concepto de lesividad como la facultad de la

---

<sup>194</sup> Guerra, M. (2017). *La lesividad en el régimen administrativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

administración, a pesar del principio de autotutela, de impugnar un acto previo que ella misma emitió y que otorgó derechos, permitiendo que sea el juez Contencioso Administrativo quien decida si dicho acto debe ser eliminado del marco jurídico por ser perjudicial para el interés público.

En el contexto nacional, el avance de la lesividad ha sido mayormente influenciado por modificaciones en la normativa en lugar de por evoluciones en la jurisprudencia y la doctrina, con la excepción del análisis realizado por el Doctor Pablo Tinajero. Esto marca una diferencia con Colombia, donde el desarrollo de esta figura ha sido impulsado por decisiones del Consejo de Estado y por aportes doctrinales.

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva se limita a regular la administración pública central e institucional que forma parte de la Función Ejecutiva. Después de un período en el que la normativa estaba dispersa a nivel municipal, en 2010 se promulgó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad). Este código se aplica a los Gobiernos Autónomos Descentralizados de todas las circunscripciones territoriales en Ecuador.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de Ecuador unifica la legislación aplicable a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), especialmente en lo que respecta a los procedimientos administrativos. Respecto a la lesividad, este código concede a la administración de los gobiernos autónomos descentralizados la facultad de declarar como perjudiciales para el interés público aquellos actos administrativos que confieren derechos legítimos al administrado o que poseen fallos que pueden ser corregidos, lo que permite su impugnación ante el Contencioso Administrativo<sup>195</sup>.

---

<sup>195</sup> Ver Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de Ecuador y su relación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados es el propio texto legal. En específico, se puede consultar el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de Ecuador publicado oficialmente en el Registro Oficial del Estado ecuatoriano. Este documento proporcionará información detallada sobre las disposiciones relativas a los procedimientos administrativos, incluyendo aquellas relacionadas con la facultad de los gobiernos autónomos descentralizados para declarar la lesividad de los actos administrativos y su impugnación ante el Contencioso Administrativo.



En las regulaciones mencionadas se reconoce la capacidad de la administración para revocar sus propios actos que otorgan derechos, aunque no especifica un procedimiento detallado y explícito que deba ser seguido por la administración antes de emitir la declaración de lesividad por parte de la autoridad competente. Este proceso debería abarcar todas las salvaguardas del debido proceso, similar a lo establecido en la legislación española<sup>196</sup>.

El 7 de julio de 2017, a través del Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31, se promulgó el Código Orgánico Administrativo. Este tiene como objetivo principal simplificar y unificar en un solo marco normativo los procedimientos administrativos y sancionadores de todas las entidades y organismos del sector público. Su alcance abarca la gestión de todos los procedimientos de la administración pública, incluyendo a los gobiernos autónomos descentralizados. Este Código adquiere la categoría de normativa orgánica, lo que le otorga una jerarquía superior y será aplicable de manera igualitaria para todas las administraciones. Su vigencia está programada para comenzar un año después de su publicación.

Es evidente la influencia del derecho español en el surgimiento del derecho administrativo en Ecuador. Tanto es así que el concepto de lesividad posiblemente sea una adaptación de la figura que se desarrolló en España, sin que se pueda notar en Ecuador un progreso significativo en su procedimiento o en las decisiones judiciales de las Cortes de Justicia.

La legislación en Ecuador ha definido un límite para la capacidad de revocación de la administración. Este límite tiene como objetivo proteger los derechos de los ciudadanos que fueron creados por un acto administrativo, aunque este acto, tras su emisión, haya causado daño al interés público. Esta disposición presenta semejanzas con leyes analizadas previamente y, en el contexto ecuatoriano, evolucionó más tarde en comparación con la legislación española.

---

<sup>196</sup> Ibidem.

### 3.3.2 Definiciones de acción de lesividad.

La acción de Lesividad se define como un procedimiento administrativo que puede ser iniciado por un individuo en contra de un acto estatal, que es susceptible de ser impugnado en los tribunales; o que la administración misma puede impugnar o corregir de manera voluntaria.

La acción de Lesividad constituye una medida especial dentro del ámbito administrativo cuando es iniciada por la misma administración; su objetivo es anular o invalidar un acto administrativo emitido por la propia entidad, ya sea por considerarlo ilegal hacia un individuo o por entender que es perjudicial para sus propios intereses o para el interés común.

De manera general para algunos autores expertos en Derecho Administrativo, como es el caso del Dr. Roberto Dromi<sup>197</sup> y del tratadista español José María Díez, la administración no puede en principio revocar sus decisiones, sino que primero debe declararlas como lesivas y luego impugnarlas judicialmente, ante el órgano competente.

Dromi sostiene que los actos que pueden ser impugnados en el proceso de Lesividad difieren de aquellos en el proceso administrativo ordinario de plena jurisdicción. En este último caso, se pueden cuestionar una amplia gama de disposiciones administrativas como leyes, decretos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones, actos, contratos, entre otros. Por el contrario, a través de la acción de Lesividad, solo se puede impugnar un acto administrativo que sea inmodificable y que haya sido confirmado en el ámbito administrativo, es decir, debe tratarse de un acto administrativo definitivo.

Ramón Parada, al referirse al proceso de lesividad, señala que implica otorgar a la administración una especie de poder cuasi judicial, una manifestación extrema del privilegio de decisión ejecutoria. Este privilegio, rechazado por el liberalismo judicialista

---

<sup>197</sup> Dromi C., J. (2000). *Acción de Lesividad*. Revista de Administración Pública, Núm 088. España: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

del siglo pasado, obliga a la Administración a recurrir al Juez para anular los actos que declaran derechos, a través de lo que se denomina el proceso de lesividad<sup>198</sup>”.

En el proceso contencioso-administrativo, el principio de lesividad implica una dinámica distinta: la Administración actúa como demandante, no porque esté defendiendo una situación personal afectada por un particular, sino porque busca exclusivamente salvaguardar el ordenamiento jurídico y el interés público. En la acción de lesividad, no existe una legitimación activa; la Administración no posee un “derecho o interés” afectado para “contrarrestar a un particular”. En cambio, la ley la obliga a iniciar un proceso contencioso-administrativo para que el juez declare la nulidad de un acto administrativo que otorga derechos. Esto ocurre cuando la entidad que emitió dicho acto ya no puede hacerlo debido a la expiración del plazo para ejercer esa facultad derivada de la autotutela administrativa.

De esta manera, la legitimación activa de la Administración para iniciar la acción de lesividad es excepcional y subsidiaria a la declaración de nulidad de oficio en vía administrativa. Además, esto refleja que el contencioso de lesividad es un proceso objetivo, orientado únicamente a buscar la nulidad de un acto administrativo que infrinja tanto la legalidad como el interés público.

### **3.4 Naturaleza jurídica de la lesividad de los actos administrativos.**

La lesividad de los actos administrativos tiene una naturaleza jurídica compleja que involucra varios aspectos, a continuación, se presentan algunos conceptos importantes que guardan relación con la naturaleza jurídica de la lesividad de los actos administrativos, que son los siguientes:

- a) La lesividad es una figura jurídica que el derecho administrativo ha contemplado para que la administración pueda exigir la nulidad de un acto administrativo que

---

<sup>198</sup> Parada, R. *Derecho Administrativo I*, pag. 186.

generó derechos al ciudadano pero que a la vez lesiona al interés público<sup>199</sup>

- b) La misma se caracteriza por ser un mecanismo de eliminación jurídica de actos administrativos que sean disconformes con el ordenamiento jurídico y lesivo para el interés público.
- c) En este contexto, se trata de una manifestación por la cual la Administración Pública declara provisionalmente su opinión sobre la nulidad o anulabilidad de un acto administrativo previamente emitido a favor de un individuo y cuyo objetivo principal es establecer un requisito procesal para impugnar el acto ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Esto es lo que la Administración busca para solicitar una declaración judicial de nulidad o anulabilidad del acto.
- d) La lesividad es una acción exclusiva de la Administración para exigir la ilegalidad de aquellos actos firmes dictados por ella misma que generen algún derecho.
- e) Es un acto administrativo por el cual una entidad administrativa considera que un acto administrativo es dañino para los intereses públicos o contraviene el ordenamiento jurídico.

En base al fundamento legal de la lesividad se basa en el principio de la irrevocabilidad de los actos que confieren derechos al administrado, una regla que se aplica en la práctica administrativa de Ecuador. Sin embargo, existen excepciones a este principio, como señala García de Enterría al mencionar que: “cuando un acto administrativo claramente infringe la ley o se basa en una premisa que luego se demuestra falsa, el apego a la legalidad, los principios de justicia y las normas de buena administración demandan la anulación de lo que es nulo desde su origen”; en este contexto, se trata de la invalidez de actos que se originaron con una violación al ordenamiento legal.

Efectivamente, la validez del principio de irrevocabilidad se ve desafiada cuando un acto administrativo, aunque legítimo, ocasiona un daño al interés público. Esta lesión

---

<sup>199</sup> Guerra S., M. (2017). *La lesividad en el régimen administrativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

habilita a la administración, mediante la acción de lesividad, para impugnar la anulación de dicho acto sin comprometer los principios del derecho administrativo ni los derechos generados a favor del administrado.

Lo mencionado en el párrafo anterior representa de manera general la naturaleza jurídica de la lesividad. No obstante, como se ha indicado, esta se compone de dos etapas distintas que se abordarán por separado para lograr una comprensión más detallada y clara.

Esta dinámica resalta la importancia de equilibrar la protección de la irrevocabilidad de los actos administrativos con la necesidad de salvaguardar el interés público y los derechos de los ciudadanos. La lesividad, por lo tanto, actúa como un mecanismo que permite corregir situaciones en las que un acto legítimo puede tener consecuencias negativas para la sociedad. En última instancia, esta herramienta legal contribuye a mantener la integridad del sistema jurídico administrativo al permitir que la administración pública rectifique situaciones que podrían socavar el bienestar general sin infringir los principios fundamentales del derecho administrativo.

### **3.5 Requisitos de la lesividad.**

Los requisitos de la declaración de lesividad son dos<sup>200</sup>:

- 1) La determinación de a quien compete declarar la lesividad del acto, también denominado requisito subjetivo;
- 2) La determinación del contenido de la propia declaración de lesividad definido como requisito objetivo, que incluye el plazo legal dentro del cual es necesario dictar la declaración de lesividad y la necesidad de notificación al administrado concernido por serle favorable la resolución que se pretende anular.

---

<sup>200</sup> Una referencia pertinente sobre el requisito de lesividad en el ámbito del Derecho Administrativo puede ser el libro “Curso de Derecho Administrativo” de Rafael Entrena Cuesta. Este libro aborda en profundidad los principios y requisitos fundamentales de los actos administrativos, incluido el concepto de lesividad y su aplicación en el ordenamiento jurídico español.

### 3.5.1 Requisito subjetivo.

Es claro que la declaración de lesividad corresponde ser dictada por la propia persona jurídica-administrativa autora del acto, pero a su interior ¿qué órgano debe emitirla? Como la ley procesal del contencioso administrativo no nos da respuesta a esta pregunta, debemos acudir a la norma general sustantiva, la cual nos informa que la potestad anulatoria del oficio es competencia de la autoridad superior a la autora del acto lesivo<sup>201</sup>

Según Juan Carlos Morón Urbina, autor de *“El Proceso Contencioso de Lesividad: Catorce años después de su incorporación en el derecho peruano”*, señala que la declaración de lesividad no puede ser emitida por la misma autoridad que emitió el acto perjudicial, ni por el titular de la entidad. La competencia para anular administrativamente el acto lesivo, que se refleja en la demanda contenciosa administrativa por lesividad, recae en la autoridad que esté inmediatamente superior a la que emitió el acto perjudicial. Esto se considera como una manifestación del ejercicio de la potestad de control superior y la titularidad de la facultad de anulación de oficio.

En ciertos casos específicos, el procedimiento legal de disputa administrativa se refiere a las decisiones tomadas por Tribunales Administrativos como el Tribunal Fiscal, Tribunal de Contrataciones del Estado, Consejo de Minería, Tribunal del Servicio Civil, entre otros. Estos tribunales comparten la característica de no ser entidades con personalidad jurídica propia, sino más bien entidades administrativas dentro de una estructura jurídico-pública. A pesar de esto, tienen un nivel significativo de autonomía para tomar decisiones; sin embargo, cuando se busca impugnar las resoluciones emitidas por ellos, estos tribunales carecen de la capacidad legal para declarar que dichas decisiones son perjudiciales y presentar el caso ante el Poder Judicial. Este es el caso en Perú, como se describe en el artículo 202.5 de la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG)<sup>202</sup>, al abordar este tema, se indica que: *“También procede que el Titular de la Entidad demande su nulidad en la vía de proceso contencioso administrativo, siempre que*

---

<sup>201</sup> “Artículo 202.- Nulidad de oficio

<sup>202</sup> García D., E., (2016). *El proceso contencioso de lesividad*. Perú: Revista IUS ET VERITAS, pag. 12.

*la demanda se interponga dentro de los tres años siguientes de notificada la resolución emitida por el consejo o tribunal”.*

Es decir, en estos casos, corresponderá al Titular de la Entidad, que sí posee la representación de la persona jurídica, realizar el planteo al Poder Judicial, previa declaración de lesividad del acto emitido por el colegiado, dentro del plazo de un año de emitida la resolución y hasta los dos años siguientes. Nótese que – como lo ha esclarecido la Corte Suprema<sup>203</sup>, esta regulación no aplica para el caso que alguna persona jurídica pública haya sido parte perdedora en el procedimiento resuelto por el Tribunal o Consejo, como sucede con un Municipio o una Región con el Tribunal Fiscal o el Tribunal del Servicio Civil.

### **3.5.2 Requisitos objetivos.**

Abordar este punto, conduce a determinar ¿cuál es el contenido de la declaración de lesividad? Se puede responder expresando que la declaración de lesividad tiene como propósito principal expresar el criterio de la administración sobre la naturaleza lesiva de un acto previo. En este proceso, se justifican minuciosamente los argumentos de hecho, relacionados con los aspectos fácticos que contradicen el derecho, así como aquellos referentes al ámbito normativo administrativo que se considera vulnerado por la acción. Además, se detalla la forma en que la autoridad interpreta la relación entre los hechos y las normativas que sustentan la anulación del acto<sup>204</sup>.

Puesto que la declaración de lesividad es considerada como un acto en sí mismo, se deben aplicar simultáneamente las normativas generales que rigen el lugar, tiempo y forma de dichos actos, las cuales están contempladas en la Ley de Procedimiento Administrativo General.

A pesar de su naturaleza, la declaración de lesividad no puede ser impugnada de manera independiente ya sea en la vía administrativa o judicial, debido a que funciona como un requisito previo para iniciar el proceso contencioso administrativo; sin embargo,

---

<sup>203</sup> Casaciones 2571-2014-LIMA y 2722-2014-LIMA de la Corte Suprema

cualquier cuestionamiento relacionado con sus motivos, argumentación, vigencia, entre otros aspectos, puede ser planteado al juez durante el proceso de lesividad que sea iniciado por la entidad.

En esa misma línea de pensamiento, no es apropiado cuestionar la validez de este acto, argumentando que la Administración debería permitir alegatos en sede administrativa. Es esencial recordar que la declaración de lesividad forma parte de lo que podría considerarse como una fase inicial en el proceso de revisión respectivo. Esta etapa inicial, a diferencia de la fase judicial posterior donde se decide sobre la nulidad, es menos formal y no requiere procedimientos extensos. En esta primera fase, se analizan los supuestos necesarios que culminan con la declaración de la cuestión, preparando el terreno para la fase formal, que es la judicial.

Por lo tanto, esta declaración no representa un acto final, sino más bien un requisito procesal. Su función principal es abrir la puerta hacia el proceso jurisdiccional. Su propósito radica en evitar la inacción de la Administración, instándola a considerar cuidadosamente la existencia de la lesión, de manera similar a como actuaría un particular responsable. Antes de iniciar una acción judicial (cuya viabilidad será decidida en el juicio), un particular considera con detenimiento si es necesaria y conveniente.

### **3.5.3 Requisito de eficacia: notificación de la declaración de lesividad.**

La declaración de lesividad tiene un efecto interno y un efecto externo a la propia administración. Como efecto interno, tenemos que constituye la virtual disposición de la autoridad superior para que las instancias competentes inicien las actividades administrativas internas para la formulación de la demanda respectiva. Ello incluye la obtención de informes legales y técnicos pertinentes, recabar antecedentes del acto, formulación de la resolución autoritativa, entre otras<sup>205</sup>.

También tiene un efecto de advertencia o aviso para el individuo que se beneficia del acto administrativo considerado lesivo, le indica que pronto la administración buscará

---

<sup>205</sup> García D., E. (2016). *El proceso contencioso de lesividad*. Perú: Revista IUS ET VERITAS, pag. 15.



anular la decisión que lo beneficia, además de proporcionar los argumentos y fundamentos legales que respaldan esta postura y que serán limitativos en el proceso judicial posterior. Por lo tanto, la notificación de la declaración de lesividad es crucial, ya que la ausencia de esta notificación al administrado podría afectar el proceso definido por las regulaciones vigentes.

No obstante, que la norma no lo indique expresamente, deriva razonablemente de los artículos 3.5, 161.2, 187.2 de la Ley del Procedimiento Administrativo General de Perú<sup>206</sup>, que ninguna autoridad administrativa podrá dictar una declaración de lesividad, sin notificarle de tal decisión, lo cual no implica la apertura de una fase de audiencia al interesado en que pueda presentar sus argumentos a favor de la sostenibilidad del acto que le reconoce derechos o intereses o que pretenda impugnar en sede administrativa dicha decisión.

Se coincide con Mesaguer<sup>207</sup> cuando afirma que “entendemos necesario que la Administración comunique al interesado la apertura del procedimiento de declaración de lesividad, con independencia de que tal declaración en sí no tenga más trascendencia que servir de presupuesto procesal a la posterior impugnación en los tribunales”.

### **3.6 Procedimiento de Lesividad.**

El procedimiento de lesividad se caracteriza por ser un proceso especial definido tanto por la legislación como por la doctrina. Su principal distinción con respecto al proceso ordinario es que, en este caso, la administración actúa como parte demandante en lugar de ser la demandada, como suele ocurrir en los recursos mencionados previamente.

Manuel María Diez (1972, p. 202)<sup>208</sup> nos explica acerca del procedimiento de lesividad al identificar varios escenarios en los que podría surgir este concepto, estos son los que a continuación se refieren:

---

<sup>206</sup> Ley del Procedimiento Administrativo General, Gaceta Jurídica, 3ra. Ed., Lima, 2004, Pág. 530.

<sup>207</sup> Mesaguer, J (2009). “Declaración de lesividad. Análisis de su régimen jurídico”, en *Revista Vasca de Administración Pública* 85 (*Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*), pag. 118.

<sup>208</sup> Diez, M. (1972). “*Derecho administrativo. Tomo VI*”. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, pag. 202.

- a) Que el acto administrativo del que se derivan derechos sea válido.
- b) Que el acto administrativo del que se derivan derechos sea inválido. En este segundo caso, puede presentarse otra posibilidad:
- c) Que el acto tenga un defecto leve. Los defectos leves son aquellos que pueden ser subsanados o corregidos, mientras que los defectos graves, como los menciona el autor, o vicios graves, como son conocidos más ampliamente en algunas leyes, conllevan a la nulidad y, por ende, a la inexistencia del acto emitido.

Continuando con la explicación en virtud de los supuestos dentro de los cuales cabe el proceso de lesividad:

- a) Si el acto es válido y declara derechos, es claro que la administración no tiene la autoridad para revocarlo por iniciativa propia. Solo si razones de interés público demandan la anulación del acto, la administración debe recurrir al ámbito judicial.*
- b) Si el acto es inválido y presenta un defecto leve, dicho acto que declara derechos no puede ser anulado en la instancia administrativa, por lo que la administración debe recurrir al ámbito judicial, dando inicio al proceso de lesividad correspondiente. En caso de que el acto esté viciado y el defecto sea grave, se argumenta que en tales circunstancias no puede originarse ningún derecho a partir de un acto que tenga un defecto serio. Por ende, la administración está facultada para revocarlo sin la necesidad de recurrir a la instancia judicial (Diez, 1972, p. 202 - 203)<sup>209</sup>.*

Desde otra perspectiva, se argumenta la necesidad de que todo acto que confiere derechos, independientemente del defecto que presente, siga el mismo proceso para ser revocado. Esta aproximación busca salvaguardar los intereses de ambas partes y garantizar igualdad de condiciones, sin perjudicar a ninguna de ellas. Este enfoque ofrece un beneficio al particular al que se pretenden revocar los derechos, permitiendo que estos sean al menos

---

<sup>209</sup> Idem.

revisados y se verifique su legalidad. Se propone que, en cualquier caso, que se considere la revocación de actos, se recurra siempre al ámbito judicial. Esto asegura que los derechos del particular no queden a discreción de un funcionario público competente para revocar actos de manera unilateral.

El hecho de que la administración pública aparezca como demandante en un proceso, no da lugar al proceso de lesividad. Por ello se puede afirmar que para que se reúnan los requisitos para configurar el proceso de lesividad serán precisas las siguientes condiciones:

- 1) que la administración actúe como parte demandante;
- 2) que ataque un acto dictado por ella misma, solicitando su anulación en mérito de considerarlo lesivo para los intereses públicos.

En todo caso, se trata evidentemente de un proceso especial donde aparece una entidad pública demandante frente a sus propios actos (Diez, 1972, p. 201)<sup>210</sup>.

Según Dromi, el proceso para llevar a cabo la acción de lesividad implica un enfrentamiento entre la Administración, que intenta invalidar una resolución que considera ilegal y perjudicial para sus intereses, y el administrado que ha obtenido algún beneficio o derecho a través del acto que se presume lesivo. En resumen, en el proceso de lesividad, el demandado es el afectado por la resolución impugnada<sup>211</sup> ”

Es lógico suponer que si la administración inicia un proceso de lesividad debido a la creencia de que el acto es ilegal, debería suspender su ejecución.

Se entiende que la administración tiene la facultad discrecional para tomar esta decisión, pero parece sensato no llevar a cabo los actos que son objeto de la solicitud durante el proceso.

---

<sup>210</sup> Ibidem, pag. 201

<sup>211</sup> Dromi, R. (1992). “Derecho Administrativo”, Tomo I. Buenos Aires: Editorial Atrea.

En el procedimiento de lesividad, se parte del supuesto de revocar un acto administrativo, pero es importante considerar que no todos los actos administrativos son susceptibles de impugnación a través de este procedimiento. Aquellos que pueden provocar esta acción son los actos administrativos estables, como señala Dromi, que son irrevocables en el ámbito administrativo. Esto se debe a que estos actos administrativos confieren derechos subjetivos y una vez concedidos, no se pueden retirar a menos que se siga el procedimiento correspondiente.

El Artículo 97 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) de Ecuador delinea el procedimiento a seguir en el país para llevar a cabo el proceso completo de lesividad. Sin embargo, este artículo ofrece una descripción general y resumida, sin proporcionar detalles explícitos sobre el procedimiento específico al que se hace referencia; sin embargo, es relevante destacar lo que la ley indica: *“La declaración de lesividad se llevará a cabo mediante decreto ejecutivo cuando el acto haya sido emitido por decreto ejecutivo o acuerdo ministerial. En otros casos, la lesividad será declarada a través de una resolución emitida por el ministro competente”*

*La acción contenciosa de lesividad puede presentarse ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo dentro de un plazo de tres meses a partir de la declaración de lesividad.*

La ley establece que el primer paso para revocar un acto emitido por la Administración Pública es la declaración de lesividad por parte de uno de los órganos competentes, siguiendo el procedimiento establecido por la ley. “Al ser la declaración de lesividad un presupuesto procesal, no tiene más valor que el de autorizar la admisión y tramitación de la acción, pero es el órgano jurisdiccional el que tendrá que declarar si efectivamente existe lesión y, en consecuencia, anular el acto objeto de ella<sup>212</sup>”

---

<sup>212</sup> Jair, D. (2016, citado Diez M., 1972). “Acción de lesividad en el derecho administrativo”. Ecuador: Universidad Laica “Eloy Alfaro Manabí”, pag. 40.

Una vez se emite la declaración de lesividad, la administración, al iniciar el proceso judicial, debe adjuntar a la demanda el acto administrativo que establece esa declaración de lesividad y que es objeto de impugnación. La demanda debe ser presentada ante el órgano judicial correspondiente, especificando claramente quién es el demandante.

*“El particular beneficiado por el acto declarado lesivo será emplazado a contestar la demanda. (Diez, 1972, p. 206)”*

El principio de congruencia fundamenta el derecho del demandado, al igual que en cualquier juicio, de responder a la demanda. Esto le permite al demandado presentar sus argumentos y excepciones respecto a la demanda planteada, equilibrando así el interés del demandante en cómo se le juzga con el interés contrario del demandado en ser juzgado de una manera opuesta a la del demandante. La comparecencia del demandado es esencial para establecer la relación procesal, y su respuesta a la demanda resulta fundamental, ya que delimita el objeto del proceso sobre el cual el juez debe tomar una decisión. (Monroy Cabra, 2001, p. 362)<sup>213</sup>.

El impacto de la sentencia varía según su naturaleza: una sentencia desestimatoria establece la firmeza de la relación legal basada en el acto impugnado. En consecuencia, la autoridad de la administración para revocar un acto que otorga derechos tiene un límite adicional cuando se emite una sentencia que confirma dicho acto. Por otro lado, si la sentencia es favorable, se considera una sentencia que, al anular un acto que otorga derechos, lleva a la extinción de las relaciones jurídicas derivadas de ese acto. La sentencia final tiene el efecto de cosa juzgada, tal como ocurre en casos habituales (Diez, 1972, p. 206)<sup>214</sup>.

Las responsabilidades de un servidor público pueden variar si un tribunal declara un acto como lesivo. En términos generales, si un tribunal determina que el acto de un servidor público es lesivo, este servidor puede enfrentar consecuencias legales o administrativas,

---

<sup>213</sup> Monroy, Marco (2001) *“Derecho Procesal Civil Parte General”*, Editorial ABC, pag. 362.

<sup>214</sup> Ibidem, pag. 206.

como sanciones disciplinarias, responsabilidad civil o incluso acciones penales, dependiendo de la gravedad de la situación y las normativas aplicables. Estas responsabilidades pueden incluir desde amonestaciones internas hasta la remoción del cargo, multas, indemnizaciones o medidas judiciales, de acuerdo con las leyes y regulaciones pertinentes<sup>215</sup>.

Antes de realizar este análisis hay que tomar en cuenta que existen dos servidores públicos que se involucran en un acto administrativo declarado lesivo:

1. Aquel servidor público que era acreedor a los derechos subjetivos del acto administrativo declarado lesivo; y,
2. El servidor público que emitió el acto administrativo que en sentencia se declara lesivo.

En el caso en que un servidor público sea el beneficiario de los derechos subjetivos revocados por la declaración de un acto como lesivo, su principal responsabilidad es acatar la sentencia emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario. Esto implica cesar en el ejercicio de esas funciones que han sido declaradas como lesivas por el tribunal. El cumplimiento de la sentencia y la suspensión de esas funciones se convierten en su deber tras la resolución del tribunal.

La obligación del funcionario público que emitió el acto administrativo considerado lesivo consiste en compensar los perjuicios a través del derecho de repetición, que implica la capacidad de reclamar, restituir o demandar para restablecer los daños ocasionados.

El autor René Quevedo en su obra “Derecho de Repetición” (2010, p. 36) explica que la repetición se trata de reclamar la restitución contra un tercero. En el caso del derecho de repetición del Estado, su objetivo es evitar el perjuicio al interés público o al tesoro

---

<sup>215</sup> Las responsabilidades de un servidor público pueden ser significativamente impactadas si un tribunal declara un acto como lesivo. En consecuencia, es necesario que los servidores públicos actúen con diligencia y respeten escrupulosamente las normativas y procedimientos establecidos en el ejercicio de sus funciones. Otro aspecto a tomar en cuenta es que, deben estar al tanto de las posibles consecuencias legales y administrativas asociadas con la comisión de actos lesivos, que pueden variar en gravedad y alcance dependiendo de las circunstancias específicas y las regulaciones aplicables.

público, al tiempo que coloca la carga indemnizatoria en el responsable real del daño, es decir, afectando el patrimonio personal del funcionario o empleado público cuyas acciones u omisiones llevaron finalmente a una indemnización por un daño ocasionado, y no al Estado (Quevedo, 2010, p. 38)<sup>216</sup>.

Lo anteriormente mencionado indica que el funcionario público que emitió un acto administrativo, más tarde considerado lesivo por una sentencia, está obligado a indemnizar al Estado por haber concedido derechos a alguien que no cumplía con los requisitos necesarios.

El artículo 11 de la Constitución establece que el ejercicio de los derechos debe regirse por ciertos principios, incluyendo el principio fundamental de que el Estado tiene como deber primordial respetar y asegurar el respeto de los derechos garantizados en la Constitución.

El Estado, sus representantes, los titulares de concesiones y cualquier individuo actuando en nombre de una entidad gubernamental, están obligados a remediar las infracciones a los derechos de los ciudadanos ocasionadas por deficiencias en la prestación de servicios públicos, así como por las acciones o falta de acción de sus empleados públicos en el ejercicio de sus responsabilidades.

*“El Estado tomará acciones inmediatas para reclamar el reembolso a aquellos responsables del daño causado, sin perjuicio de las posibles responsabilidades civiles, penales o administrativas que puedan derivarse de la situación”*

El Código Orgánico de la Función Judicial de Ecuador, en su Artículo 33<sup>217</sup> sobre el derecho de repetición, establece: *“El Estado ejercerá de manera inmediata el derecho de repetición contra las personas responsables del daño producido, sin menoscabo de las responsabilidades administrativas, civiles y penales. En caso de existir múltiples*

---

<sup>216</sup> Quevedo, R. J. (2010). *“Derecho de Repetición”*. Guayaquil: Corporación de Estudios y Publicaciones, pag 38.

<sup>217</sup> Artículo 33. *El Código Orgánico de la Función Judicial*, 9 de marzo, 2009.

*responsables, todos serán solidariamente obligados a reembolsar el monto total pagado más los intereses legales desde la fecha del pago, así como las costas judiciales”.*

Basado en lo previamente mencionado, se puede deducir que hay una responsabilidad compartida cuando se declara un acto como lesivo. Esto implica que la persona que emite un acto administrativo debe analizar exhaustivamente la situación de quien será el destinatario de dicho acto, con el fin de evitar perjuicios al Estado y eludir la posibilidad de estar sujeto al derecho de repetición.

El mismo Código Orgánico de la Función Judicial, en su Artículo 217, numeral 11<sup>218</sup>, establece las responsabilidades de los jueces de las salas de lo contencioso administrativo. Este artículo estipula que estos jueces deben atender las impugnaciones presentadas por los titulares de la administración pública contra actos perjudiciales para el interés público, los cuales no pueden ser anulados por la misma administración. A partir de esta disposición, se puede concluir que los actos administrativos emitidos por entidades ajenas a la Función Ejecutiva pueden ser considerados lesivos. Esto contrasta con la creencia común de que solo las entidades fuera del poder Ejecutivo pueden recurrir al contencioso para anular sus propios actos sin la necesidad previa de declararlos como lesivos, como sí ocurre en las instituciones de la Función Ejecutiva.

En consecuencia, las instituciones que no siguen las pautas del ERJAFE tienen la capacidad de considerar como lesivos los actos que ellas mismas hayan emitido. Pueden presentar directamente estos casos al Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario, sin requerir una declaración previa de que el acto que desean revocar se considere lesivo.

### **3.7 Procedimiento a seguir en la Acción de Lesividad.**

En España, el procedimiento de la acción de lesividad está principalmente regulado por la Ley 39/2015<sup>219</sup> del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones

---

<sup>218</sup> Artículo 217, Numeral 11. *El Código Orgánico de la Función Judicial*, 9 de marzo, 2009.

<sup>219</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, BOE-A-2015-10565



Públicas, y la Ley 40/2015<sup>220</sup> del Régimen Jurídico del Sector Público. Estas normativas establecen el marco legal para el desarrollo y ejercicio de la acción de lesividad en el ámbito administrativo.

En términos generales, el procedimiento de acción de lesividad se inicia cuando se considera que un acto administrativo es lesivo para los intereses generales o de terceros, incluso cuando hay sentencias judiciales que anulan o dejan sin efecto el acto administrativo en cuestión.

El mismo puede iniciarse a través de una solicitud de revisión de oficio por parte de la Administración competente o mediante una reclamación presentada por un interesado perjudicado.

La Administración evalúa la solicitud o reclamación para determinar si se cumplen los requisitos necesarios para iniciar el procedimiento de acción de lesividad. Si se considera pertinente, se procede a su admisión a trámite.

Se lleva a cabo una investigación para determinar si el acto es realmente lesivo. Esto puede incluir la recopilación de pruebas, la solicitud de informes técnicos o cualquier otra medida que permita esclarecer la situación.

Una vez completada la instrucción, se emite una resolución que determina si se declara o no la lesividad del acto administrativo impugnado. En caso afirmativo, se procederá a la anulación o revocación del acto.

Contra la resolución que declare o no la lesividad, los interesados pueden interponer recursos administrativos o acudir a la vía judicial, dependiendo de la instancia en la que se encuentre el procedimiento.

En el procedimiento Administrativo de Ecuador, y de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Decreto Ejecutivo No. 1634, RO/sup. 411 del 31 de marzo de 1994), referente al procedimiento para

---

<sup>220</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, BOE-A-2015-10566.

cuestionar actos administrativos, en el artículo 100, se establece que: *“Las normativas que rigen el procedimiento de impugnación que los ciudadanos pueden llevar a cabo en la esfera administrativa contra los actos administrativos emitidos por los órganos y entidades bajo el Estatuto, se regirán por las disposiciones de este”*

*“Así pues la impugnación en la esfera administrativa de los actos administrativos emitidos por entidades y órganos que no estén bajo la jurisdicción de este Estatuto, como aquellos generados por las funciones Legislativa y Judicial, el Tribunal Supremo Electoral, así como por los entes y organismos del Régimen Seccional Autónomo, y la impugnación llevada a cabo en la esfera judicial, estarán sujetas a las disposiciones de las leyes específicas actualmente vigentes”.*

No obstante, los administrados no están obligados a impugnar previamente ante la administración cualquier acto administrativo para ejercer su derecho a recurrir directamente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo o Tributario correspondiente, según sea el caso. La decisión de iniciar o seguir esa impugnación en la administración es opcional, ya sea en asuntos contencioso-administrativos o tributarios<sup>221</sup>.

Una vez que se haya cumplido con los supuestos y requisitos en sede administrativa, se puede ahora estudiar lo atinente al procedimiento en sede jurisdiccional. Como ha visto la administración que pretende demandar la lesividad de un acto primeramente se encuentra obligada a declarar lesivo ese acto.

Se considera que el acto administrativo que declara como lesivo a otro acto no es susceptible de ser impugnado en la vía jurisdiccional, y esto debería mencionarse explícitamente en la ley haciendo referencia directa al principio constitucional de unidad de jurisdicción, tal como se establece en el artículo 191 de la Constitución Ecuatoriana. Esta imposibilidad de impugnación se debe a que la naturaleza de este acto, es decir, la

---

<sup>221</sup> Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Decreto Ejecutivo No. 1634. RO/ Sup 411 de 31 de Marzo de 1994

declaración de lesividad será precisamente el tema central de debate procesal en el juicio de lesividad.

Después de la emisión de la declaración de lesividad, es razonable pensar que la administración debería contar con un plazo para presentar la demanda ante el tribunal correspondiente.

Según la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de España, el órgano administrativo podrá interponer la acción de lesividad en el plazo de “dos meses a partir del día siguiente al en que la resolución impugnada se declare lesiva para los intereses públicos”<sup>222</sup>

Desafortunadamente, en estas leyes no hay ninguna disposición específica que establezca un plazo para la presentación de la demanda. El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, que se trata de un reglamento sujeto a las regulaciones constitucionales y legales, menciona en el último párrafo del artículo 97 lo siguiente: “*La acción contenciosa de lesividad podrá interponerse ante los tribunales distritales de lo contencioso administrativo en el plazo de tres meses a partir de la vigencia del acto de que se trate*”.

La regulación actual establece un lapso adecuado para que la administración inicie la acción contenciosa correspondiente. Sin embargo, se podría mejorar incorporando este plazo dentro de una disposición legal en lugar de mantenerlo en un reglamento, como actualmente sucede con el Estatuto en consideración. También podría aplicarse la disposición contemplada en el artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Modificado por el Artículo 2 de la Ley 2001-56, R.O. 483, 28- XII-2001), el cual estipula un plazo de noventa días para presentar la demanda en la vía administrativa en casos que involucren el recurso contencioso de plena jurisdicción, desde el día siguiente a la notificación de la resolución administrativa impugnada.

---

<sup>222</sup> Delgado, P. T. (1986 *La Acción de Lesividad*. Biblioteca de Jurisprudencia. Quito. Pág. 67.

En asuntos que se refieran al recurso contencioso de anulación u objetivo, la presentación de la demanda puede realizarse dentro de un período de tres años para mantener la seguridad jurídica. Por otro lado, en asuntos contractuales y otros bajo la competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, la demanda puede ser presentada dentro de un plazo de cinco años.

En el sistema administrativo de la República Dominicana, es justificable la necesidad de llevar a cabo un debido procedimiento administrativo en las diversas acciones de la Administración Pública. La importancia de este debido procedimiento radica principalmente en garantizar la precisión y eficacia de la actuación administrativa, al tiempo que sirve como una salvaguarda para proteger los derechos de las personas sujetas a la administración.

Con la Ley No. 107-13, sobre Derechos de las Personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo<sup>223</sup>, se han desarrollado básicamente tres procedimientos fundamentales:

- 1- El procedimiento para el dictado de resoluciones singulares o acto administrativo;
- 2- La elaboración de normas administrativas y planes, y
- 3- El procedimiento para los actos administrativos arbitrales.

Adicionalmente, existen otros procedimientos que no han sido explícitamente desarrollados, aunque se establecen algunos parámetros como es el caso del:

- i) Procedimiento sancionador;
- ii) Procedimiento de declaratoria de lesividad.

Los procedimientos administrativos recientes, junto con algunas aclaraciones sobre otros procesos, debían haber sido detallados y esclarecidos mediante un reglamento de aplicación de la Ley No. 107-13, el cual aún no ha sido promulgado. Es imperativo emitir

---

<sup>223</sup> Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo. G. O. No. 10722 del 8 de agosto de 2013.

este reglamento para continuar fortaleciendo la actuación de la Administración Pública y garantizar el cumplimiento del debido procedimiento administrativo.

El artículo 45 de la Ley No. 107-13<sup>224</sup> hace referencia al procedimiento de lesividad sin ofrecer una descripción detallada del mismo. En la República Dominicana, a diferencia de muchas otras jurisdicciones, se ha optado por la declaración de lesividad tanto para actos nulos como anulables, una distinción relevante que posiblemente se deba a la falta de institucionalidad, procedimientos y prácticas administrativas, además de brindar una mayor protección a los individuos, esta distinción fue establecida por el legislador.

Sería más conveniente que los actos nulos tuvieran un procedimiento diferente al de la lesividad. En el caso de una nulidad evidente y absoluta, como la falta de competencia, por ejemplo, si la DGII emite una autorización de uso de suelo, obligar a la Administración Pública a pasar por ese proceso (administrativo y judicial) retrasaría innecesariamente el retorno a la legalidad y la protección de los intereses públicos y sociales.

En jurisdicciones como Argentina, España y Perú, entre otras, existe la figura de la revisión de oficio o revocación directa para los casos de nulidad. Por el momento y hasta que la práctica administrativa se fortalezca, se debe continuar con el procedimiento de lesividad. Sin embargo, se comprende que, en el futuro, será necesario revisar los actos favorables emitidos por la Administración Pública que estén viciados por una nulidad absoluta.

La declaración de lesividad es una manifestación en la que la Administración Pública establece provisionalmente su opinión sobre la nulidad o anulabilidad de un acto administrativo previamente emitido y favorable. Su principal efecto y propósito es servir como un requisito procesal para impugnar el acto ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La Administración iniciaría este proceso para obtener una sentencia que declare la nulidad o anulabilidad, una vez concluido el procedimiento administrativo de

---

<sup>224</sup> Idem.

lesividad. Además, esto no afecta la posibilidad de tomar medidas cautelares durante este proceso.

### **3.8 Efectos que produce la declaratoria de lesividad.**

Después de revisar los párrafos anteriores, se puede inferir que el único resultado de la declaración de lesividad es permitir que la administración pueda presentar la acción de lesividad ante el Contencioso Administrativo contra un acto previo que se considera perjudicial para el interés público. Este procedimiento es un paso indispensable previo al inicio de la acción de lesividad.

La declaración de lesividad no implica la suspensión de los efectos del acto considerado perjudicial. Además, no hay una disposición específica que establezca que al declarar la lesividad o al presentar la acción correspondiente, el acto administrativo se suspende.

El Dr. Álvaro Galarza ha expresado que: *“En relación con el efecto suspensivo de la declaración de lesividad, la mayoría de los expertos niegan su aplicación, tanto en la esfera administrativa como judicial. Esto se debe a que la administración no está facultada para emitir una resolución respecto a la anulación del acto, y también debido a la ausencia de una normativa que lo establezca en el proceso judicial<sup>225</sup>”*. En otras palabras, no existe un respaldo legal para suspender el acto mediante la declaración de lesividad, ya que la lesión al interés público es una presunción de la administración que será confirmada o desestimada por el Juez de lo Contencioso. A pesar de esto, según lo mencionado por el Dr. Galarza, no es factible suspender el acto durante el curso del proceso judicial.

El efecto devolutivo de la lesividad significa que cuando un acto administrativo es declarado nulo por ser perjudicial para el interés público en el ámbito judicial, dicho acto pierde su validez legal y la situación vuelve al estado en que se encontraba antes de que se emitiera dicho acto.

---

<sup>225</sup> Rodríguez, G. (2007). *La Acción de Lesividad frente al Recurso de Revisión en materia tributaria, Memorias I Jornadas Jurídico –Tributarias “Aspectos Procesales de la Relación Tributaria”*, pag. 125.

Una vez desarrollado el juicio acerca de la acción de lesividad, se puede producir uno de los siguientes escenarios:

- 1) La negativa del juez a aceptar la demanda, basada en la ausencia de consideración de lesión al interés público en el acto administrativo impugnado, tiene como resultado que la sentencia confirme la validez de dicho acto. Esto garantiza el ejercicio de los derechos generados por él. Además, como indica Pablo Tinajero, *“la autoridad para revocar tendrá una restricción adicional: la sentencia que confirma explícitamente la legitimidad del acto después de haber sido debatida en el juicio”*<sup>226</sup>. En consecuencia, la administración no podrá iniciar un nuevo intento de revocar el acto que ha sido validado por el juez.
- 3) Una vez que el juez acepta la demanda y declara que el acto administrativo es perjudicial para el interés público, los derechos generados por dicho acto deben extinguirse. Sin embargo, esta situación puede resultar en una lesión para el administrado, lo que conlleva la responsabilidad de la administración de indemnizar al afectado.

Es relevante notar que en ciertos sistemas legales no se especifica una obligación directa para que la administración pague una compensación durante los procedimientos estándar de los juicios Contencioso Administrativos. Sin embargo, esta situación no impide al individuo afectado buscar una acción legal adicional para exigir el pago de una indemnización.

En Ecuador, la transición de un estado de derecho a un estado constitucional de derechos y justicia otorga al juez la facultad de interpretar y garantizar los derechos de los ciudadanos. Como lo destaca el Dr. Ramiro Ávila: *“En el tiempo del constitucionalismo actual, son los jueces quienes tienen un papel central (...). Cuando la Constitución y sus derechos son considerados como normas, es responsabilidad de los jueces asegurar su*

---

<sup>226</sup> Tinajero, P., *La Acción de Lesividad*, pag. 73.

*cumplimiento en caso de violación*<sup>227</sup>”. Esta perspectiva resalta que, aunque la normativa no sea explícita al respecto, el juez contencioso puede ordenar el pago de una indemnización si considera que los derechos del administrado han sido vulnerados.

Pablo Tinajero sostiene que el órgano judicial está obligado a incluir en la sentencia el pago de las indemnizaciones correspondientes, basándose en las pruebas presentadas durante el juicio. De lo contrario, debe ordenar que se determine y cuantifique dichos daños en un proceso independiente, siguiendo las normativas del procedimiento común<sup>228</sup>.

### **3.9 Procedimiento declaración de lesividad.**

Durante este estudio se mencionó el proceso administrativo de la lesividad sin profundizar en su explicación. A continuación, se presentan las definiciones asociadas a este procedimiento.

José Vida Fernández, un profesor destacado en este campo, define el procedimiento como: *“El camino formal de la actividad administrativa que abarca una serie de acciones realizadas conforme a un orden legal previamente establecido. Estas acciones quedan documentadas en expedientes administrativos y tienen como objetivo preparar y configurar la resolución final*<sup>229</sup>”.

Gordillo caracteriza el procedimiento administrativo como el área del derecho administrativo encargada de examinar las normativas y principios que controlan la participación de las partes afectadas en la formación y contestación de las decisiones administrativas. Esto incluye el proceso de audiencia pública requerido y la gestión administrativa para asegurar la defensa, participación e intervención de los interesados<sup>230</sup>.

La definición del procedimiento administrativo resalta su papel como una secuencia de acciones que rige la actividad estatal y no solo se centra en la gestión estatal, sino que

---

<sup>227</sup> Santamaría, R. Á. (2016). *El Neoconstitucionalismo Andino*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, pag. 50.

<sup>228</sup> Tinajero, P. *La Acción de Lesividad*, pag. 74.

<sup>229</sup> Fernández, J. V. (2017). *El Procedimiento Administrativo (I): Concepto, Régimen Jurídico y Elementos*.

<sup>230</sup> Gordillo, A. (2016). *Capítulo IX El Procedimiento Administrativo. Concepto y Principios Generales, onceava edición*. Buenos Aires: Versión Electrónica.



también considera las acciones de los ciudadanos en su relación con el Estado. Un aspecto fundamental es asegurar los derechos de los ciudadanos, lo que implica la presencia de principios y garantías esenciales para su correcto desarrollo. Esto limita el poder público, reduciendo su inmunidad y evitando la arbitrariedad e irregularidad en las decisiones administrativas.

El procedimiento administrativo debe operar como una protección de los derechos del administrado, lo que representa un principio fundamental en la actuación de la administración. Este enfoque está en línea con la posición de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que destaca que las normas del debido proceso no se limitan únicamente a los procedimientos judiciales, sino que también se aplican a los procedimientos administrativos. El propósito es asegurar que el administrado sea escuchado y que la administración pueda tomar conocimiento de los hechos y la legislación vigente, elementos que influyen en su decisión al momento de emitir una resolución.

El procedimiento administrativo, según García de Enterría, no se limita únicamente a garantizar el debido proceso. Él indica que su función principal es asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general mediante la toma de decisiones necesarias por parte de los órganos administrativos<sup>231</sup>. Estos actúan como intérpretes de ese interés y, al mismo tiempo, como parte del proceso y sus árbitros. Se sostiene que la administración debe proteger el interés público, que tiene prioridad sobre los intereses individuales, y para cumplir con esta obligación debe utilizar todas las herramientas proporcionadas por el Derecho Administrativo.

Los procedimientos administrativos se basan en varios principios fundamentales. Por ejemplo, el principio de contradicción, respaldado en el derecho a la defensa, permite que el administrado participe y sea escuchado por la autoridad administrativa. El principio de legalidad establece que la actuación administrativa debe ajustarse a lo dispuesto en la Constitución y las leyes. Además, el principio de oficialidad indica que la administración

---

<sup>231</sup> García D., E. y Fernández, T. R.. *Curso de Derecho Administrativo*. pag. 453.

debe llevar a cabo las acciones necesarias para llegar a una decisión final sin depender del impulso del administrado.

Un principio clave es el informalismo a favor del administrado, diseñado para simplificar su defensa ante la administración. Busca flexibilizar las formalidades del procedimiento, otorgándoles un carácter más flexible, evitando que los errores formales provoquen el rechazo de sus peticiones o recursos.

*El derecho a ser escuchado se materializa a través de la audiencia y debe tener lugar cuando la decisión que tomará la administración afectará los derechos de una persona, ya sea en su situación particular o en sus relaciones con el Estado. La celebración de la audiencia es, como señala Gordillo<sup>232</sup>, una norma tanto de buena administración como de buena práctica judicial.*

En ese mismo orden el autor señala que *“la regla que demanda una audiencia tiene una validez casi universal y puede ser aplicada sin inconvenientes desde su origen judicial a cualquier ámbito administrativo<sup>233</sup>”*. García de Enterría lo considera como un principio general del derecho que establece que nadie puede ser condenado sin haber sido escuchado.

Las reglas definidas por Gordillo encuentran su origen en la integración de las garantías del debido proceso en el ámbito administrativo. Estas reglas tienen una aplicación vinculante debido al mandato constitucional, específicamente en el numeral 7, inciso c) del artículo 76 de la Constitución de la República Ecuatoriana, que establece que *“en todo proceso para determinar derechos y obligaciones se garantizará el derecho al debido proceso, incluyendo la oportunidad de ser escuchado en igualdad de condiciones”*. Por tanto, le corresponde a normativas de menor rango, como el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) y el COA, establecer de manera inequívoca el derecho de los administrados a ser escuchados durante el procedimiento administrativo antes de la resolución final.

---

<sup>232</sup> Gordillo, A. *Capítulo IX El Procedimiento Administrativo. Concepto y Principios Generales*. Versión electrónica.

<sup>233</sup> *Ibíd.*

La audiencia va más allá de simplemente permitir presentar argumentos; su función es facilitar al interesado acceso al expediente completo y, por ende, posibilitar una defensa efectiva y exhaustiva de sus intereses en base a toda la información recopilada durante el procedimiento<sup>234</sup>. Esta instancia es crucial en el proceso administrativo ya que asegura las garantías del procedimiento y permite al individuo exponer sus argumentos para una defensa legítima cuando una decisión administrativa pueda impactar sus derechos.

En algunas legislaciones, el procedimiento administrativo se considera un derecho de las personas en sus interacciones con la administración pública. Este derecho implica que dicho procedimiento debe regirse por las disposiciones establecidas en el ordenamiento jurídico vigente. Es una forma de garantizar que las personas tengan acceso a un proceso administrativo justo y adecuado en sus relaciones con la administración.

La posibilidad de iniciar un procedimiento para la declaratoria de lesividad, se encuentra establecida en algunos sistemas jurídicos, como es el caso de Ecuador en el artículo 373 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) bajo el siguiente postulado: *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.*

Las autoridades de las administraciones públicas deben, ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, declarar como lesivos para el interés público aquellos actos administrativos que confieran derechos a una persona y que tengan un impacto directo sobre esa persona, generando efectos individuales, en caso de ser legítimos o presentar vicios con posibilidad de ser convalidados.

---

<sup>234</sup> García D., E. y Fernández, T. R.. *Curso de Derecho Administrativo II*, pag. 512.

En algunas legislaciones, en cuanto a la revisión a estas normas, se denota que, en ciertas jurisdicciones no se contempla un procedimiento administrativo específico que debe seguir la administración hasta la resolución de declaratoria de lesividad.

En el COASI, se define un procedimiento específico para la declaración de lesividad, mientras que el Cootad no establece un procedimiento explícito para tramitarla. En este último, la discreción de los funcionarios públicos juega un papel clave, ya que no requiere seguir un proceso definido; basta con que el órgano exprese su voluntad de manera legal.

El procedimiento administrativo de lesividad se pone en marcha a través de dos vías: de manera automática por parte de la administración o por solicitud de la persona afectada. La administración puede dar inicio a este proceso al revisar voluntariamente sus propios actos, lo que abarca la posibilidad de analizar un acto administrativo previo que haya otorgado derechos, pero que en el presente está perjudicando el interés público.

La revisión de oficio es una forma de control interno que realiza la administración sin requerir la presentación de un recurso. Sin embargo, tiene limitaciones que se activan cuando la acción resulta contraria a la equidad, la buena fe, los derechos de los individuos o las leyes<sup>235</sup>. Este proceso puede iniciarse por iniciativa propia de la administración, por instrucción superior o a raíz de una denuncia.

La fase subsecuente en este proceso implica la recolección de pruebas por parte de la administración. En esta etapa, resulta fundamental disponer del expediente del acto administrativo en cuestión, ya que permite respaldar la decisión administrativa y establecer la existencia de la lesión. Este expediente representa la evidencia documental principal para la administración.

El expediente incluirá los trámites previos, informes y cualquier otro documento que fundamentó la emisión del acto administrativo. Para garantizar el derecho a la defensa del

---

<sup>235</sup> Peñaranda, J. *Los controles internos de la actuación administrativa*. Recuperado de <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/organizacion-actividad-aapp/materiales-de-clase/OCWOAAP-Leccion-10.pdf>.

administrado, este debe tener acceso completo a dicho expediente, y la administración tiene la responsabilidad de asegurar que ningún documento sea excluido de este acceso.

En relación con la carga de la prueba, se debe tener en cuenta el principio de oficialidad de la prueba que guía las acciones de la administración. Esto significa que la administración es la responsable de probar, o como indica Gordillo: *“en el procedimiento administrativo, prevalece la verdad sustantiva sobre la formal, lo que otorga a la administración el derecho de obtener pruebas sobre los hechos que se consideren necesarios para tomar una decisión, sin que esta actividad esté exclusivamente en manos de los particulares”*<sup>236</sup>.

De acuerdo con la perspectiva de Eduardo García de Enterría *“el órgano administrativo tiene la obligación precisa de llevar a cabo, inclusive de manera voluntaria y sin requerimiento expreso por parte de los involucrados, todas las diligencias de instrucción y, por ende, todas las acciones probatorias consideradas pertinentes para determinar, conocer y verificar los hechos sobre los cuales debe fundamentarse la resolución”*<sup>237</sup>.

Las perspectivas indican que, aunque es responsabilidad de la administración, de acuerdo con el principio de informalidad de la prueba, impulsar la generación de pruebas, no se excluye la posibilidad de que el administrado también pueda contribuir con elementos relevantes para esclarecer los hechos y favorecer la decisión final de la administración.

En el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de Ecuador, no se aborda la carga probatoria. Sin embargo, en el Coa, específicamente en el artículo 195, se establece que la responsabilidad de presentar pruebas recae en la persona interesada y se debe cumplir en la primera comparecencia. En el caso de la lesividad, la administración de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) asume este rol, siendo su obligación ofrecer pruebas, aunque esto no excluye la posibilidad de que el

---

<sup>236</sup> Gordillo, A.. *Tratado de Derecho Administrativo: El procedimiento administrativo*, VII-3.

<sup>237</sup> García D., E. y Fernández, T. R.. *Curso de Derecho Administrativo II*. pag., 506.

administrado pueda solicitar o presentar sus propias pruebas. Es crucial considerar que, de acuerdo con el recién aprobado Código Administrativo, las pruebas presentadas por la administración deben ser notificadas al administrado para que este pueda refutarlas.

En algunas legislaciones, se estipula que la responsabilidad de aportar pruebas recae en la parte interesada y debe hacerse en la primera comparecencia. En el caso específico de la lesividad en un Gobierno Autónomo Descentralizado, esta carga incumbe a la administración, que está obligada a presentar pruebas. No obstante, esta responsabilidad no impide que el administrado también pueda requerir la presentación o realización de pruebas. Es importante tener en cuenta que, según una normativa reciente, para que las pruebas aportadas por la administración tengan validez, deben haber sido notificadas al administrado para que este tenga oportunidad de impugnarlas<sup>238</sup>.

Al dar inicio al procedimiento, es esencial notificar al administrado o a los terceros involucrados para asegurar su oportunidad de ejercer el derecho a la defensa. Según lo establecido en el COA, la primera acción administrativa se notificará de manera personal, ya sea mediante una boleta o utilizando algún medio de comunicación. En las actuaciones posteriores, la notificación podrá realizarse por cualquier medio físico o digital, siempre que quede registro de la transmisión y la recepción del contenido.

En el contexto ecuatoriano, la etapa subsiguiente del proceso es la Audiencia, la cual implica la participación de todos los posibles interesados. El artículo 373 del COOTAD establece como obligatoria la realización de una audiencia previa con todos los involucrados en el procedimiento, imponiendo a la administración la responsabilidad de convocar a esta audiencia. En contraposición, el artículo 137 del Código Orgánico Administrativo establece que la administración tiene la posibilidad de convocar audiencias para facilitar una interacción más directa en el proceso administrativo, pero esta

---

<sup>238</sup> Consultar el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), así como las disposiciones y regulaciones específicas emitidas por los organismos competentes en materia administrativa.

convocatoria es discrecional, es decir, no es obligatoria para la administración llevar a cabo una audiencia antes de emitir la resolución de declaración de lesividad.

Por último, es relevante destacar que la noción de lesividad persiste en ambas regulaciones, ya que la declaración de lesividad es factible incluso para actos administrativos que presenten defectos que pueden ser subsanados. Sin embargo, como se ha argumentado en este análisis, la lesividad debería aplicarse exclusivamente a actos administrativos válidos que hayan surgido de acuerdo con la ley y que no requieran correcciones adicionales para confirmar su legitimidad.

### **3.9.1 Naturaleza jurídica de la declaratoria de lesividad.**

La administración, en su facultad para revisar de manera interna sus acciones, identifica un acto administrativo emitido por ella misma que está generando perjuicio al interés público. La ley establece la obligación de seguir un procedimiento administrativo para emitir la declaración de lesividad, con el propósito de asegurar que la Administración esté sujeta al marco legal, específicamente a la ley<sup>239</sup>. Esto garantiza el respeto al debido proceso en los procedimientos administrativos, como es el caso de la declaración de lesividad.

Antes de iniciar el proceso de declaratoria de lesividad, “la administración debe verificar la existencia de las razones que justifican esa lesión; la base de la declaración de lesividad reside en la necesidad de garantizar que la administración esté plenamente convencida de que el acto está perjudicando el interés público<sup>240</sup>”. Según Pablo Tinajero, la declaración de lesividad se fundamenta en ser el requisito inicial para que la administración pueda cuestionar el acto ante el Contencioso y que su demanda sea aceptada.

Existen legislaciones como el caso de Ecuador, que en su artículo 97 del Estatuto Régimen Jurídico Administrativo, Función Ejecutiva (ERJAFE) establece la necesidad de

---

<sup>239</sup> García D., E. (2005). *Curso de Derecho Administrativo, Tomo II*. Madrid: Civitas, pag. 451

<sup>240</sup> Tinajero, P. *La Acción de Lesividad*. pag. 52

realizar una declaración previa de lesividad. Este procedimiento es un requisito esencial para la posterior impugnación del acto ante el Tribunal Contencioso Administrativo, como se especifica en el numeral 4 del artículo 306 del COGEP. Este artículo establece un plazo de 90 días a partir de la declaración de lesividad para presentar la acción correspondiente ante el Tribunal Contencioso Administrativo. La declaración de lesividad es un paso indispensable para ejercer el recurso de lesividad; su propósito es autorizar la aceptación y el proceso del recurso correspondiente<sup>241</sup>”.

De acuerdo con Jesús González Pérez, la declaración de lesividad se clasifica como un acto administrativo debido a que emana de un órgano administrativo en el ejercicio de sus funciones públicas. Además, se considera discrecional porque la ley no especifica claramente cuáles situaciones constituyen lesión al interés público, lo que otorga un margen de decisión a la administración. Es importante señalar que esta discrecionalidad no debe llevar a la arbitrariedad en ninguna circunstancia.

La administración pública generalmente se rige por el principio de legalidad, lo que implica que sus acciones deben ajustarse a lo establecido por la Constitución y las leyes, siendo la discrecionalidad una excepción. Según Sayagués Laso, los poderes discrecionales no son ejercidos de forma arbitraria ni para intereses personales, sino en beneficio del interés público. Si se identifica la presencia de motivos ajenos a este interés, el acto podría ser considerado ilícito y susceptible de ser anulado<sup>242</sup>”.

La ley establece siempre el límite para la discrecionalidad de la administración, permitiéndole interpretar libremente si existe o no una lesión en defensa del interés público. En este caso, la lesión al interés público parece ser resultado de consideraciones económicas o de conveniencia, esta última debido a cambios en las circunstancias que llevaron a la emisión del acto. En resumen, la naturaleza jurídica de la declaración de lesividad es la de un acto administrativo imperfecto y discrecional, cuyo único propósito

---

<sup>241</sup> González, J. *El Proceso de Lesividad*. pag. 34.

<sup>242</sup> Laso, S. *Tratado de Derecho Administrativo*. pag. 124.



es ser un requisito previo para la presentación de una demanda de impugnación ante el Tribunal Contencioso Administrativo.

### **3.10 Caducidad de la declaratoria de la acción de lesividad.**

En las leyes se han establecido instituciones legales como la caducidad, que opera debido a la inactividad de las partes durante un periodo determinado, ya sea al inicio o durante el desarrollo de un procedimiento administrativo o una acción judicial. Es decir, puede ser invocada cuando se cumple el plazo establecido en la norma para la declaración de lesividad o para la impugnación ante el Contencioso Administrativo. Sin embargo, "no toda falta de actividad u omisión por parte del interesado puede dar lugar a una declaración de caducidad del procedimiento, sino solamente aquellas circunstancias especialmente calificadas que resulten en la paralización del procedimiento por razones materiales que impidan su continuación". Por lo tanto, se otorga a la administración la responsabilidad de impulsar los procedimientos de oficio en caso de inactividad por parte del administrado.

Las leyes han incluido la figura de la caducidad, que se activa cuando hay inactividad de las partes en un lapso determinado durante un proceso administrativo o judicial. Esta medida puede ser invocada al cumplirse el plazo establecido para la declaración de lesividad o la impugnación ante el Contencioso Administrativo. No obstante, *“no toda inacción o falta de acción por parte de los involucrados puede resultar en la caducidad del proceso, sino solo aquellas situaciones especialmente significativas que conlleven a la detención del procedimiento debido a la imposibilidad material de continuar”<sup>243</sup>*. Esto implica que se otorga a la administración la capacidad de impulsar los procedimientos por cuenta propia cuando el administrado permanece inactivo.

Según la definición establecida por el Consejo de Estado Colombiano, la caducidad se refiere a la extinción de la posibilidad de presentar una pretensión debido al paso del tiempo, el cual está establecido de manera objetiva por la ley. Se destaca que el periodo de

---

<sup>243</sup> García, E., *Curso de Derecho Administrativo*. pag. 518

tiempo para que se produzca la caducidad debe estar claramente definido y establecido previamente en la ley.

Según Rafael Oyarte, la caducidad implica la pérdida de un derecho, el cual puede ser de naturaleza sustantiva o procesal. Este derecho puede haber surgido o estar en proceso de formación, y se pierde debido a la omisión de cumplir con la conducta que establece la ley dentro del plazo establecido para ello<sup>244</sup>.

El artículo 373 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de Ecuador, establece que si transcurren tres meses desde el inicio del proceso de declaratoria de lesividad y la administración no avanza ni resuelve el procedimiento, este caduca. La responsabilidad recae en la administración para impulsar y resolver el procedimiento dentro de este plazo. En caso de no hacerlo, el proceso se da por concluido.

La caducidad también se considera como una herramienta para asegurar la certeza legal. Por lo tanto, “*el legislador estableció la caducidad como una penalización cuando ciertas acciones legales no se ejercen dentro de un plazo específico*”<sup>245</sup>. En el contexto del procedimiento de declaratoria de lesividad, la caducidad conlleva que la administración pierda la oportunidad de recurrir ante la jurisdicción Contenciosa Administrativa para anular el acto administrativo perjudicial para el interés público.

Partiendo de lo planteado por el artículo 373 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, pasado este periodo, la administración pierde la oportunidad de presentar su demanda, lo que conlleva que el acto administrativo en disputa se vuelva definitivamente firme, sin opción de ser impugnado.

Esto ocurre porque la caducidad resulta en la extinción del derecho de iniciar el proceso y se activa de forma automática, como indica la jurisprudencia de la extinta Corte

---

<sup>244</sup> Bejarano S., M. (2016).  *mencionado por Rafael Oyarte. Debido Proceso, segunda edición*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, pag. 355.

<sup>245</sup> Becerra B., J. (1974). *El Proceso Civil en México*. México: Porrúa, pag. 328.

Suprema de Justicia: “*la caducidad opera ipso jure sin necesidad, como en el caso de la prescripción, de que sea alegada por la persona beneficiada para ser declarada; es decir, puede ser declarada de oficio. Al ser de orden público, no admite suspensión por ninguna causa, lo que significa que opera de manera inexorable simplemente por el paso del tiempo*”<sup>246</sup>.

### **3.11 Vicios que afectan la acción de lesividad en el Derecho.**

Aquí proceden acertadamente dos tipos de vicios en los actos que producen que estos sean invalidados y son los siguientes:

**Actos con Vicios Leves:** La concepción de actos con defectos menores ha persistido en el tiempo, manteniendo que en el ámbito administrativo no es adecuado su descarte. No obstante, cuando la existencia de estos actos menores genere un daño al interés público, la entidad administrativa está obligada a recurrir a la acción de lesividad frente al órgano judicial apropiado. En resumen, aunque estos actos no sean originalmente anulables en la esfera administrativa, si se determina que su presencia perjudica al interés público, la autoridad administrativa debe tomar medidas legales y presentar la acción de lesividad ante el tribunal competente para su evaluación y posible anulación.

La noción de actos con vicios leves ha perdurado en el tiempo, sosteniendo que en el ámbito administrativo no es procedente su eliminación; sin embargo, cuando la mera existencia de actos con vicios leves cause perjuicio al interés público, el órgano administrativo se encuentra en la obligación de recurrir al ejercicio de la acción de lesividad ante el órgano jurisdiccional competente; en otras palabras, aunque en principio los actos con vicios leves no sean susceptibles de anulación en sede administrativa, si se determina que su presencia afecta de manera negativa al interés público, la autoridad administrativa debe tomar medidas legales y presentar la acción de lesividad ante el tribunal competente para su revisión y posible revocación.

---

<sup>246</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 15 de abril de 2004, publicada en el Registro Oficial No 477 de 08 de diciembre de 2004

**Actos con Vicios Graves:** Aunque la doctrina no se ha puesto de acuerdo en este tema se ha de considerar las siguientes teorías:

- a) Que algunos tratadistas sostienen que, de generarse un acto con un vicio grave, este no podría concebir ningún derecho, pues adolece de legitimidad desde el momento mismo de su nacimiento, por lo que la administración no está obligada a recurrir a sede jurisdiccional y puede revocarlo libremente en sede administrativa.
- b) Por otro lado, una teoría quizás un poco más realista y funcional para nuestro medio, sugiere, que pese a la formación del acto con un vicio grave y así sea en el supuesto del cual no hubieran nacido derechos, se tiene que acudir a sede jurisdiccional para interponer el recurso de lesividad, invalidar el acto y retirarlo del mundo jurídico. Se considera así porque de esta forma estarán mejor garantizados los derechos del administrado y no dependerán del arbitrio de algún funcionario administrativo que, encontrado viciado el acto lo revoque.

### **3.12. Ausencia de la declaración de lesividad.**

La ausencia de presentación de la acción de lesividad plantea una interrogante: es claro que dicha acción se debe emplear para revocar actos favorables por motivos de legalidad, pero ¿debería también aplicarse en situaciones relacionadas con oportunidades? Según la opinión de Pablo Tinajero Delgado, sí, desde otro punto de vista, en tales casos, la administración incurre en un menoscabo de derechos previamente reconocidos a las personas, lo que ocasiona un perjuicio que debe ser compensado según lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República<sup>247</sup>.

---

<sup>247</sup> Véase la obra “El principio de legalidad en la actuación de la Administración Pública y su control jurisdiccional” de Pablo Tinajero Delgado, si está disponible. Este artículo probablemente discute en detalle la aplicación de la acción de lesividad en situaciones relacionadas con oportunidades y cómo se relaciona con los derechos previamente reconocidos a las personas, según lo establecido en la Constitución Política de la República.

### 3.13 El doble agravio a la legalidad y al interés público en el proceso contencioso de lesividad

Algunas legislaciones exigen dos condiciones para que una actuación pueda ser objeto del proceso de lesividad, previa declaración por parte de la administración misma, entre están:

- a) Que agravie a la legalidad, esto es que sea un acto viciado por alguna de las causales, ya que la potestad anulatoria de oficio no se ejerce contra actos meramente internos de la Administración, en cuyo caso procederá directamente a dejarse sin efecto si se considerasen ilegales, o aquellos afectados por vicios no trascendentes.

En efecto, la mera ilegalidad o la transgresión al ordenamiento, aunque involucre vicios graves, no constituye por sí solo motivo suficiente para considerar lesivos los intereses públicos y, por ende, justificar la presentación de una demanda; se requiere además que exista un perjuicio hacia otros valores de importancia, como el patrimonio público, el medio ambiente, lo urbanístico o la sociedad en general. Este concepto generalmente referido como “*interés público*” es un término jurídico indeterminado que debe estar presente para calificar una situación como lesiva.

- b) El segundo elemento, es que la subsistencia del acto agravie al interés público. Es la exigencia que concurra además de la ilegalidad un interés público, concreto y tangible que justifique el retiro de la situación jurídica favorable que el administrado ha podido adquirir. No se trata de que el acto sea pasible de argumentarse su ilegalidad, sino que ello fluya palmariamente del caso concreto con lesiones ciertas en los intereses y derechos de la entidad que hace la declaración. Como se afirma en la doctrina, “cuando se quiere que se produzca un pronunciamiento expreso acerca de la lesividad, se está buscando alguna razón que justifique por que la Administración puede ir contra sus propios actos anulables, además del propio dato de su ilegalidad. Por supuesto que se parte de

la existencia de una infracción del ordenamiento jurídico, pero esa infracción no es, por sí misma, suficiente, hace falta, además, que se detecte una infracción de otra naturaleza”<sup>248</sup>.

Entonces, para que proceda el contencioso, se requiere demostrar una doble afectación: una relacionada con la violación a la legalidad y otra vinculada al interés público que la entidad está encargada de salvaguardar. Ambos perjuicios deben ser específicos, bien fundamentados y claramente sustentados por parte de la Administración. Permitir argumentaciones vagas o imprecisas podría implicar que los tribunales se conviertan en cómplices de una parte al cumplir con el requisito de legitimidad<sup>249</sup>.

Generalmente, la lesión ocasionará un perjuicio en los derechos e intereses de la entidad, lo que comúnmente se traduce en un impacto económico, como es habitual. Sin embargo, este daño podría relacionarse con otros intereses, tales como aspectos urbanísticos, patrimoniales, ecológicos, entre otros. Lo esencial es que afecte “intereses materiales y sustantivos”.

Así a pesar de la amplitud de la formula, tampoco pueden incluirse dentro de la misma los intereses que puedan derivarse de la pureza del procedimiento, de lesiones presuntas, lesiones hipotéticas, futuras, que la ley parece pretender la defensa de otros intereses más tangibles que los meramente procedimentales<sup>250</sup>. Para Parada, este condicionamiento no es desacertado.

Lo que se buscaba con el requisito de la lesión económica era fundamentar la existencia de un interés y, en resumen, otorgar legitimidad al proceso. Esto estaba en línea con los orígenes tributarios del proceso de lesividad, ya que surgió por la necesidad de anular liquidaciones de impuestos que, además de contravenir la legislación tributaria,

---

<sup>248</sup> Quadra S., T (1999). *La revisión de los actos y disposiciones nulos y anulables y la revocación de actos*, en *Documentación Administrativa* 254-255. Pag. 249.

<sup>249</sup> Casación No. 031-2010-La Libertad, del 19 de agosto de 2010, publicado el 30 de mayo 2012.

<sup>250</sup> Santamaría P., J. y Parejo L., A. *Derecho administrativo*, pag. 383.

resultaban perjudiciales para el Tesoro. La anulación carecía de sentido si no se basaba en la lesión económica<sup>251</sup>.

En casos donde se cuestione un acto administrativo por posible ilegalidad, pero no se pueda identificar un agravio específico, podría sugerir que su anulación no sea necesaria. Esto es técnicamente aceptable cuando la conformidad del acto con la normativa genere una situación menos injusta que la que surge de la ilegalidad que se intenta corregir. Siguiendo la idea de Parada, apoyándose en las enseñanzas de Zanobini, la revisión para anular debe causar “menos alteraciones en el sistema legal que las que surgirían de mantener el acto viciado<sup>252</sup>”.

---

<sup>251</sup> Parada, R., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común*. pag. 350.

<sup>252</sup> Parada, R. (1997). *Derecho Administrativo, Parte General, Tomo I*. Marcial Pons, pag. 220.

## **Capítulo IV: Revisión y revocación de los actos administrativos favorables**

### **4.1 Aspectos generales sobre la revisión y revocación de los actos administrativos favorables.**

La revisión y revocación de los actos administrativos favorables es un tema importante en el derecho administrativo, ya que implica la capacidad de las autoridades administrativas para corregir o anular decisiones que han otorgado algún tipo de beneficio o ventaja a los administrados. Dentro de los aspectos generales de la revisión y revocación de los actos administrativos favorables, podemos destacar algunos entre los que están las causas de revisión o revocación, procedimientos, efectos retroactivos, control judicial, legislación y normativa<sup>253</sup>.

Las causas que pueden justificar la revisión o revocación de un acto administrativo favorable pueden variar, pero suelen incluir errores de hecho o de derecho, vicios en el consentimiento, fraude, vicios en la motivación, incumplimiento de requisitos legales o reglamentarios, y cambios en las circunstancias que justificaron la adopción del acto.

Los procedimientos para la revisión y revocación de actos administrativos favorables también pueden variar, pero generalmente incluyen garantías de audiencia y defensa para los administrados afectados, así como la posibilidad de impugnar la decisión de revisión o revocación ante los tribunales administrativos u otros órganos judiciales.

En algunos casos, la revisión o revocación de un acto administrativo favorable puede tener efectos retroactivos, lo que significa que el acto se considera como si nunca hubiera existido desde el principio. Sin embargo, en otros casos, los efectos pueden ser prospectivos, limitándose a partir del momento en que se toma la decisión de revisión o revocación.

---

<sup>253</sup> Este proceso no solo refleja la necesidad de corregir posibles errores o irregularidades, sino que también busca equilibrar el ejercicio del poder administrativo, asegurando que las decisiones sean coherentes con el interés público y el marco legal vigente.



En muchos sistemas legales, las decisiones de revisión o revocación de actos administrativos favorables pueden ser objeto de control judicial para garantizar su legalidad y justicia. Los tribunales administrativos suelen revisar estas decisiones para determinar si se ajustan a la ley y si respetan los derechos de los administrados.

En la mayoría de los sistemas jurídicos, existen disposiciones legales y reglamentarias que establecen las condiciones y procedimientos para la revisión y revocación de actos administrativos favorables. Estas disposiciones suelen estar diseñadas para equilibrar la necesidad de corregir errores o abusos con la seguridad jurídica y los derechos de los administrados.

#### **4.2 Antecedentes y Disposiciones Relevantes.**

Durante un largo periodo, las leyes españolas han contemplado la posibilidad de revocación, como lo demuestra de manera notable el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955. Más adelante en este texto se examinará cómo esta disposición sigue siendo relevante en la actualidad<sup>1</sup>.

El artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL)<sup>254</sup> establece la posibilidad de revocar licencias en casos donde se incumplen las condiciones bajo las cuales fueron otorgadas. También contempla la revocación cuando las circunstancias que llevaron al otorgamiento de la licencia cambian o desaparecen. Además, si surgen nuevas circunstancias que, de haber sido conocidas al momento del otorgamiento, habrían resultado en la denegación de la licencia, también se considera procedente la revocación.

También se ampara a la aplicación del instituto revocatorio para los casos en que la Administración Local adopte nuevos criterios de apreciación, al tiempo que alude a la posibilidad de restituir “las cosas al ser y estado primitivo” cuando las licencias fueran

---

<sup>254</sup> Artículo 16 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL).

otorgadas por error. El mismo artículo reconoce el derecho al resarcimiento de los daños y perjuicios que se ocasionaran por la pérdida de licencias otorgadas erróneamente.

En 1958 se aprueba la Ley de Procedimiento Administrativo que recogía en su exposición de motivos la idea de que *“La Ley se ocupa por primera vez de un modo completo en nuestro ordenamiento jurídico de las potestades de la Administración respecto de sus propios actos, distinguiendo los supuestos de nulidad, anulación, revocación y rectificación de errores materiales y de hecho”*<sup>255</sup>.

Finalmente, la ley se simplificó en su artículo 110 al señalar que *“Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo no pueden ser ejercidas cuando, debido a la prescripción de acciones, al tiempo transcurrido u otras circunstancias, su ejercicio resulte opuesto a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”*. Se evidencia que la revisión está lejos de representar lo que se consideraría la creación de un sistema legal completo de revocación.

Dentro del contexto constitucional general, la Constitución no hace una declaración explícita ni a favor ni en contra de la revocación. Al definir su alcance, el legislador busca restringir la capacidad del Poder Ejecutivo para revocar actos y, al mismo tiempo, condiciona el control judicial de tales actos revocatorios. Se podría argumentar la aplicación del principio de no discriminación, según el cual el legislador debe asegurar la igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales, incluso en términos económicos<sup>256</sup> (según los artículos 33 y 106.2 de la Constitución)<sup>257</sup>.

---

<sup>255</sup> Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento administrativo, BOE-A-1958-11341.

<sup>256</sup> El artículo 33 de la Constitución Española de 1978. El artículo 106.2 CE, por otro lado, trata sobre las competencias y la organización del Tribunal Constitucional. Sin embargo, necesitaría más contexto para proporcionarte una explicación precisa sobre cómo se aplica este artículo.

<sup>257</sup> La Constitución no adopta una postura clara al respecto, permitiendo cierta flexibilidad al legislador para definir los límites de la capacidad revocatoria del Ejecutivo y la supervisión judicial de dichos actos. Esta ambigüedad podría generar interpretaciones diversas y resalta la importancia de los principios constitucionales, como el de no discriminación, para garantizar igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, incluso en aspectos económicos. Además, la mención de condicionar el control judicial sugiere la necesidad de equilibrar los poderes y resalta la importancia de establecer límites para evitar posibles abusos en el ejercicio de la revocación.

El principio de inmutabilidad de las leyes que limitan los derechos individuales establece que estas no pueden incluir disposiciones revocadoras que afecten derechos patrimoniales ya consolidados e integrados definitivamente al patrimonio del receptor, o situaciones legales que ya estén completadas o cerradas, según la Sentencia del Tribunal Constitucional 270/2015 de 17 de diciembre.

Sin embargo, el artículo 105.a) de la Constitución Española establece una reserva de ley en este ámbito: la ley regulará el procedimiento mediante el cual deben realizarse los actos revocatorios, ya que, como indicó la Sentencia del Tribunal Constitucional 314/1993, de 18 de noviembre<sup>258</sup>, *“no es aceptable la determinación reglamentaria de las condiciones de revocación de los actos administrativos”*.

De igual manera, el artículo también habilita el uso del instituto revocatorio en situaciones donde la Administración Local adopte nuevos criterios de evaluación, al tiempo que menciona la posibilidad de restablecer *“las cosas al estado original”* en los casos en que las licencias fueron otorgadas por error.

Es importante señalar que el artículo 16 del Reglamento del Servicio Civil Local (RSCL) prohíbe la revocación inmediata, ya que esto resultaría en defectos de nulidad absoluta al omitir completamente el procedimiento legalmente establecido:

- La anulación debido a un error puede plantear un problema de ilegalidad fundamental que requiere ser abordado mediante los mecanismos de revisión de oficio, una medida que cuenta con un sólido respaldo por parte de la doctrina.
- La revocación debido a un cambio de circunstancias plantea un problema de ilegalidad que surge posteriormente. Para abordar esta cuestión, es necesario recurrir al procedimiento de declaración de caducidad o, si la normativa lo permite, a la revisión de oficio.

---

<sup>258</sup> STC 314/1993, 25 de octubre de 1993, Recurso de Amparo nº 2.228/1991, Tribunal Constitucional - Sala Primera. ES:TC:1993:314.

- La revocación basada en cambios de criterio representa una razón de oportunidad, pero su conexión con modificaciones normativas, jurisprudenciales o la ruptura del precedente administrativo permite considerarla como un caso de ilegalidad que surge posteriormente. Para abordar este asunto, se recurre también a la expropiación forzosa o a la responsabilidad patrimonial de la Administración, ya que dicha revocación siempre implica una compensación por parte de la Administración.
- La ineficacia por incumplimiento aborda tanto los asuntos de legalidad que surgen inicialmente como aquellos que se presentan posteriormente. Asimismo, puede resolverse a través de la imposición de sanciones cuando el incumplimiento está tipificado como tal.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre<sup>259</sup>, sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, apenas dedicaba un artículo a la revocatoria, el artículo 105, el cual no proporcionaba una definición de la revocación ni detallaba su régimen jurídico<sup>260</sup>.

No obstante, la Ley 39/2015<sup>261</sup>, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), reafirma en su artículo 109 el artículo 105 mencionado anteriormente. Como innovación, introduce límites temporales para la prescripción del ejercicio de la acción revocatoria por parte de la Administración.

Los aspectos más relevantes de los actos administrativos y el correspondiente procedimiento administrativo están regulados en la LPAC.

Asimismo, la legislación introduce nuevas disposiciones para asegurar la notificación efectiva al informar sobre la disponibilidad de notificaciones (mediante envío de alertas, entre otros) a dispositivos electrónicos o mediante correo electrónico. Además,

---

<sup>259</sup> Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE-A-1992-26318

<sup>260</sup> La limitada dedicación de un único artículo, el artículo 105, a la revocación en la Ley 30/1992 sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, indicaba una carencia de atención específica y detallada a este tema en la legislación. Este artículo no proporcionaba una definición clara de la revocación ni ofrecía un marco jurídico completo para su aplicación.

<sup>261</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

se facilita el acceso a dichas notificaciones a través del Punto de Acceso General Electrónico de la Administración, que sirve como una plataforma central, contribuyendo de esta manera a fortalecer la seguridad jurídica.

Sin embargo, la modificación de la Ley de Procedimiento Administrativo en 2015 mantiene la situación de la revocación con términos similares a los establecidos en la Ley 30/1992, con algunas variaciones marginales<sup>262</sup>. Esta reforma se concentra exclusivamente en la normativa de los actos administrativos desfavorables, como se ha explicado previamente.

El examen detallado de sus disposiciones revela que la ley utilizaba una definición amplia de la revocación, la cual persiste sin cambios a pesar de la reforma de 2015. El concepto continúa presente según el artículo 9.6 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que establece que “*la delegación será revocable en cualquier momento por el órgano que la haya conferido*”<sup>263</sup>. La revocación por razones de oportunidad podría ser interpretada posiblemente en este artículo, considerándola como una facultad de autoorganización. Sin embargo, también se hace mención en el artículo 56 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC) al tratar el “levantamiento” de medidas provisionales (que en algunas legislaciones autonómicas podría equipararse a la revocación).<sup>264</sup> Estas disposiciones no permiten la irrevocabilidad de los actos de trámite, contemplando una revocación que no se basa en razones de oportunidad, la cual se aborda en el Título referente a la “*revisión de actos en vía administrativa*” (Título V LPAC)<sup>265</sup>.

El artículo 109.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC)<sup>266</sup>, al

---

<sup>262</sup> Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE-A-1992-26318.

<sup>263</sup> Arinas, S. y René, J. (2018). “*Sobre el concepto de revocación en derecho administrativo*”. Revista de Administración Pública, pag. 177-207.

<sup>264</sup> Art. 31 de la Ley Vasca 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora.

<sup>265</sup> La reforma de 2015 se señala que el concepto de revocación se mantiene sin cambios significativos, lo que sugiere una estabilidad en la interpretación y aplicación de esta figura en el ámbito administrativo. Además, se destaca la presencia de disposiciones específicas en diferentes artículos de la ley que abordan la revocación en distintos contextos y con diferentes criterios, lo que puede indicar una cierta complejidad en su regulación y aplicación.

<sup>266</sup> Artículo 109.1 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). BOE-A-2015-10565.

utilizar el término de revocación<sup>267</sup>, podría hacer alusión a una revocación estricta que permite continuar revocando por razones de oportunidad que se consideran nulas, según la interpretación mayoritaria de la doctrina (como se establece en la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 2016 y otras previas)<sup>268</sup>. Tanto la doctrina como la jurisprudencia sostienen que se trata de una revocación en un sentido amplio. Argumentan que este precepto no sería aplicable para la revocación de sanciones, ya que revocarlas por razones de oportunidad daría lugar a instituciones distintas como la conmutación o el indulto. Sin embargo, sostienen que dicha revocación debería estar explícitamente contemplada en la ley, y el simple uso del término no es suficiente para presumir una causa de revocación que sería ilegítima.

Sin embargo, tiene sentido considerar que este artículo es el complemento del artículo 107 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC), ya que permite que la Administración anule actos desfavorables que son simplemente anulables sin la necesidad de recurrir al proceso de lesividad<sup>269</sup>. Aunque esta facultad también requiere un procedimiento más o menos formalizado, ya que no se pueden realizar revocaciones de manera inmediata o sin un proceso establecido<sup>270</sup>.

Especial mención merece el tratamiento que la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria<sup>271</sup>, otorga a la revisión en vía administrativa de actos tributarios, las garantías de los contribuyentes, los medios de gestión e inspección tributaria, así como las sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones fiscales.

---

<sup>267</sup> La principal novedad de la reforma de 2015 en la redacción de este precepto consiste en que la revocación ya no podrá ejercitarse “en cualquier momento”, sino “mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción” (en lo que parece una desafortunada traslación del art. 129.2 LGT).

<sup>268</sup> STS de 11 de noviembre de 2016, ES:TS:2016:4853 y otras anteriores que replican que tópico dogmático sin apenas reflejo en la ratio decidendi pero en las que se apoya García, A. y Francisco J. (20017). *Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos*. Thomson Reuters-Aranzadi.

<sup>269</sup> Arinas, S. y Javier R. (2018). “Sobre el concepto de revocación en derecho administrativo”. *Revista de Administración Pública*, pag. 177-207.

<sup>270</sup> Sierra, B. (2004). *Lecciones sobre el acto administrativo*. Madrid: Civitas, 2ª ed., pag. 223; Machado M. (2011). *Tratado de Derecho administrativo y Derecho Público general IV, La actividad administrativa*. Iustel, pag. 231.

<sup>271</sup> Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. BOE-A-2003-23186

### 4.3 La revocación.

El acto administrativo es una expresión emitida por la Administración Pública durante el desarrollo de sus funciones, mediante la cual ejerce su voluntad en el ejercicio de su autoridad administrativa<sup>272</sup>. Por lo tanto, se trata de una declaración unilateral voluntaria por parte de la entidad, que tiene como resultado la producción de efectos en el ámbito jurídico de las partes involucradas. El acto administrativo no se enfoca en intereses individuales, sino que está dirigido hacia el interés público.

Santamaría Arinas<sup>273</sup>, desde una perspectiva sustantiva, describe la revocación dentro del contexto de la legalidad como un *“acto administrativo que, en su esencia, implica la anulación de otro acto previo, independientemente de la autoridad ejercida para llevarlo a cabo”*.

Entre los elementos principales de un acto administrativo encontraríamos:

Es una declaración de carácter unilateral realizada por cualquier órgano de la Administración Pública, en la que la Administración aborda las demandas del interesado en el ámbito público. Este acto tiene efectos jurídicos que alteran o impactan en la esfera legal de las partes afectadas. Se emite en virtud de una autoridad conferida por la ley y está sujeto a las normas del derecho público, distinguiéndose de las funciones legislativas y judiciales. Este acto puede ser específico o determinado, con efectos subjetivos concretos al estar dirigido a un destinatario específico. Generalmente se presume válido, a menos que una declaración administrativa o judicial indique lo contrario. La estabilidad implica que el acto administrativo tiene la capacidad de mantenerse en el tiempo. Es ejecutivo, lo que implica que se debe cumplir con lo establecido en el mismo. La Administración tiene la ejecutoriedad respaldada por el uso de la fuerza pública y coercitiva para hacer cumplir la

---

<sup>272</sup> Cabe destacar que la naturaleza del acto administrativo y su relación con la Administración Pública, ya que se trata de una declaración unilateral voluntaria realizada por la Administración en el ejercicio de sus funciones.

<sup>273</sup> Arinas, S. y Javier R. (2018). *“Sobre el concepto de revocación en derecho administrativo”*. Revista de Administración Pública, pag. 192.

decisión o acto emitido. Además, es impugnabile por parte del interesado<sup>274</sup>.

Desde la perspectiva doctrinal, el inicio de muchos estudios en este ámbito es llevado a cabo por José Manuel Sala Arquer<sup>275</sup>, quien plantea el criterio de la oportunidad como el factor determinante en la revocación. En su investigación, Sala Arquer sostiene que la ley establece la revocación como una facultad administrativa aplicable a los actos válidos basada en consideraciones de oportunidad, impulsada por una "nueva apreciación del interés público". Este enfoque se enmarca en lo que él define como una "buena administración", un concepto que hoy en día se alinea con lo establecido en el artículo 103.1 de la Constitución, aspecto que será analizado a lo largo de su trabajo.

En sus investigaciones, Felipe Iglesias González<sup>276</sup> sugiere que la revocación de los actos administrativos se pueda definir como *“la terminación de un acto administrativo válido y definitivo llevada a cabo por la Administración Pública, exceptuando los casos de caducidad”*.

En otro orden García de Enterría<sup>277</sup>, recoge la revocación como un supuesto de ilegalidad y de oportunidad mencionado *“la retirada definitiva por la Administración de un acto suyo por otro de signo contrario”*.

Santamaría Pastor considera que el supuesto de ilegalidad forma parte de la revocación afirmando que *“aunque la LPAC no lo diga, parece claro que para ser susceptible de revocación el acto de gravamen deberá ser contrario a derecho; si no lo es, equivaldría a una incomprensible y absurda habilitación genérica a la Administración para inaplicar las leyes y reglamentos”*<sup>278</sup>.

---

<sup>274</sup> Se debe tomar en cuenta la distinción clara entre las funciones legislativa, jurisdiccional y administrativa. Se destaca que el acto administrativo se rige por normas de derecho público y se diferencia de las funciones legislativa y jurisdiccional. Este detalle resalta la especificidad y autonomía de la función administrativa en el marco legal, lo cual es fundamental para entender la naturaleza y el alcance de los actos administrativos.

<sup>275</sup> Arquer, S. y José M. (1974). *La revocación de los actos administrativos*, Instituto de estudios administrativos. Madrid, pag. 25.

<sup>276</sup> González, I. Op. Cit., pp. 259.

<sup>277</sup> García D., E. (2015). *Curso de derecho administrativo I*, 17ª ed. Aranzadi. pag. 694.

<sup>278</sup> Santamaría, J. (2018). *Principios de derecho administrativo general II*, 5ª ed.. Iustel, pag. 540



Aunque en sus estudios José María Boquera Oliver parece rechazar la posibilidad de revocar actos administrativos al considerarlos irrevocables por parte de la Administración, en sus investigaciones sigue una línea similar a la de Santamaría Pastor al afirmar que *“no parece necesario usar términos distintos para describir los motivos que llevan a la Administración a anular sus actos administrativos, ya que esto no aporta precisión en ningún aspecto, especialmente porque en nuestro derecho no es posible anular actos administrativos por razones de oportunidad”*<sup>279</sup>.

Una interpretación detallada de la revocación implica una disposición lineal en la que el acto que puede ser revocado y el acto que lo revoca están claramente conectados por una potestad de revocación. La definición precisa de esta facultad particular está limitada por consideraciones de oportunidad, lo que es adecuado para diferenciarla de otras potestades similares como la anulación, la resolución, la sanción o la expropiación. Este concepto se basa en un único criterio, que es la contradicción entre legalidad y oportunidad. Aunque el debate sobre el control de la discrecionalidad administrativa ha evolucionado, la oposición entre legalidad y oportunidad sigue siendo aceptada. A pesar de posturas intermedias, la irrevocabilidad natural de los actos administrativos se considera como la intangibilidad del acto, ya que la revocación no va en contra del acto en sí, sino contra sus efectos<sup>280</sup>.

La limitación de esta potestad revocatoria por razones de oportunidad se presenta como un elemento distintivo crucial frente a otras potestades similares. La dicotomía entre legalidad y oportunidad emerge como el criterio fundamental para entender la revocación, estableciendo una oposición que, a pesar de los debates contemporáneos sobre el control de la discrecionalidad administrativa, sigue siendo válida.

---

<sup>279</sup> Boquera O, J. (1993). *Estudios sobre el acto administrativo*, 7ª ed.. Civitas, pag. 427.

<sup>280</sup> La restricción de esta potestad específica por razones de oportunidad se destaca como un elemento distintivo en comparación con otras potestades similares, como la anulación, resolución, sanción o expropiación. Este énfasis en la oportunidad como factor diferenciador subraya la importancia de la temporalidad y las circunstancias específicas en la toma de decisiones relacionadas con la revocación.

La revocación de actos de gravamen, recogido en la LPAC, no convence a la doctrina y tampoco la jurisprudencia avala al legislador. La sentencia STC 34/1994 de 31 de enero, apunta a indicios de un posible delito de prevaricación en la revisión de una sanción impuesta a un cazador furtivo.

La imposibilidad de revocar actos administrativos favorables se basa en una teoría de derechos adquiridos que se vuelve obsoleta cuando se diferencian las demandas de mantener la existencia del acto y la transformación de derechos. Sin embargo, este enfoque no se centra principalmente, en la irrevocabilidad intrínseca del acto administrativo, sino en la importancia de garantizar tanto aspectos legales como económicos en su término<sup>281</sup>.

El concepto sustantivo de revocación no se alcanza mediante procesos lógicos ni éticos, sino que surge directamente de la observación empírica de cómo el legislador aborda este tema. En última instancia, se podría afirmar que la revocación no constituye una facultad administrativa individualizada, sino más bien uno de los desenlaces potenciales derivados del ejercicio de la facultad de revisión de los actos administrativos<sup>282</sup>.

#### **4.3.1 La revocación positiva.**

La revocación puede aplicarse tanto a actos administrativos desfavorables como favorables para la parte afectada.

Las causas que pueden llevar a la revocación de un acto se pueden clasificar en dos categorías: la revocación basada en motivos legales y la revocación basada en motivos de oportunidad. Ambas categorías son aplicables únicamente después de que el acto administrativo válido ha sido establecido<sup>283</sup>.

---

<sup>281</sup> En última instancia, se podría afirmar que la revocación no constituye una facultad administrativa individualizada, sino más bien uno de los desenlaces potenciales derivados del ejercicio de la facultad de revisión de los actos administrativos.

<sup>282</sup> En esencia, sugiere que la revocación no debe ser considerada como una facultad administrativa aislada, sino más bien como uno de los posibles resultados derivados del ejercicio de la facultad de revisión de los actos administrativos.

<sup>283</sup> Estas categorías solo son relevantes y aplicables una vez que el acto administrativo válido ya ha sido establecido. Es crucial comprender que la revocación se considera posterior al nacimiento del acto y que las razones para revocar se encuadran en estos dos bloques, legalidad y oportunidad

En el contexto de un acto que beneficia al interesado, se puede considerar, junto al principio de irrevocabilidad de los actos favorables, el principio de servicio objetivo a los intereses generales, que está respaldado por el artículo 103.1 de la Constitución Española. Este principio podría ser relevante principalmente en situaciones en las que el administrado no cumple con las condiciones inherentes al acto favorable emitido. Es importante aclarar que el término “condición” debe entenderse como una situación o circunstancia indispensable para la existencia de otra, y no como un acontecimiento futuro o incierto de actos jurídicos. Además, un acto podría ser revocado en caso de que haya una modificación en las circunstancias que justificaron la emisión del acto.

Por último, Almeida Cerrada<sup>284</sup> menciona los casos en los que la Administración, con el objetivo de mejorar el servicio público, opta por cambiar los criterios en base a los cuales se emitió el acto favorable inicialmente.

Otro contexto en el que puede darse la revocación de manera favorable es cuando los propios individuos solicitan la anulación de un acto, por ejemplo, porque ya no reciben beneficios del mismo y su mantenimiento implica costos para ellos. En tales situaciones, se da prioridad al principio de disponibilidad de los derechos sobre el principio de irrevocabilidad de los actos favorables. Además, se considera el interés público, permitiendo la anulación del acto siempre que no cause perjuicio<sup>285</sup>.

Las sanciones también se consideran dentro de los casos de revocación. Cuando se presentan ciertas circunstancias específicas, se impone la consecuencia sancionadora de la revocación del acto. Es importante distinguir este tipo de revocación de la revocación por incumplimiento de las condiciones impuestas. Esto ha sido resaltado por una sentencia del Tribunal Supremo de fecha 28 de septiembre de 2005, que detalla las características del derecho administrativo sancionador en contraposición a la revocación por incumplimiento de condiciones. Entre estas características se encuentran la sujeción a los principios de

---

<sup>284</sup> González, I. (2017). *La revocación de actos administrativos favorables*. Valencia: Tirant lo Blanch, pag. 78 y ss.

<sup>285</sup> El equilibrio entre el principio de disponibilidad de derechos individuales y la irrevocabilidad de los actos favorables. Se destaca la importancia de considerar el interés público, permitiendo la revocación cuando no cause perjuicio, lo cual presenta un aspecto clave para comprender la toma de decisiones en este contexto.

legalidad y tipicidad en un procedimiento especial sancionador, la aplicación del principio de responsabilidad y culpabilidad, así como plazos específicos de prescripción<sup>286</sup>.

A pesar de reconocer la posibilidad de revocación de actos favorables en el sistema legal español, el artículo 109.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC), al igual que su predecesor, el artículo 105 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJPAC), hace referencia únicamente a los actos que imponen cargas o resultan desfavorables para los interesados. Esto ha sido interpretado por la doctrina como una confirmación normativa del principio de irrevocabilidad de los actos favorables. A pesar de la redacción del artículo 105 de la LRJPAC, en el ordenamiento jurídico español se encuentran múltiples ejemplos, dentro de la legislación específica de cada sector, que permiten la revocación de actos favorables.

En resumen, se puede afirmar que la Administración tiene la facultad de revocar un acto administrativo tanto de oficio como a petición de parte, incluso si dicho acto tiene carácter declarativo de derechos<sup>287</sup>.

La jurisprudencia establece que un acto que declara derechos puede considerarse irrevocable una vez que ha alcanzado firmeza. Esto significa que el particular, aunque tenía la oportunidad de impugnar el acto administrativo en vía administrativa, no lo hizo dentro del plazo establecido.

En relación con el requisito de firmeza, que conduce a que el acto adquiera la autoridad de cosa juzgada formal, la jurisprudencia tiende a sostener la idea de que la Administración no puede retractarse de sus actos que declaran derechos y que son firmes y ejecutivos, siempre y cuando no se haya presentado ningún recurso. Por lo tanto, si el acto, a pesar de ser una declaración de derechos, se considera sujeto a revocación, esto debería realizarse por parte del órgano administrativo frente al cual se interpone el recurso

---

<sup>286</sup> Almeida C., M. (2010). *El principio de irrevocabilidad de los actos favorables*. Santamaría, J. *Los principios jurídicos del Derecho administrativo*. Madrid: La Ley.

<sup>287</sup> Idem.

administrativo, ya sea el superior jerárquico o el mismo órgano que emitió el acto administrativo sujeto a recurso<sup>288</sup>.

En el caso de actos emitidos por la Administración municipal y que han sido impugnados generando derechos a favor de terceras personas, la jurisprudencia sostiene que para desestimar un recurso de reposición contra acuerdos municipales que hayan creado derechos en beneficio de terceros, deben cumplirse dos condiciones esenciales: la primera es que se definan derechos y, la segunda, que estos derechos sean en relación con un tercero. Según la doctrina, es posible revocar mediante un recurso de reposición un acuerdo municipal cuando se han declarado derechos en favor de una persona que participó en el expediente<sup>289</sup>.

Cuando la Administración Pública no puede revocar un acto administrativo declaratorio positivo, tiene la posibilidad de acudir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativo para impugnar el acto si es lesivo de sus intereses y derechos, siendo necesario la declaración de lesividad por la propia Administración.

El periodo para declarar la lesividad de un acto es de cuatro años a partir de la fecha en que se emitió dicho acto. Este plazo incluye los tres meses durante los cuales debe presentarse el recurso relacionado con la declaración de lesividad.

La doctrina ha expresado críticas hacia la posibilidad de que la Administración impugne judicialmente un acto administrativo. Se argumenta que la Administración debe someterse a un régimen igualitario, y resulta poco comprensible que pueda impugnar sus

---

<sup>288</sup> Tomando en cuenta lo expuesto en este apartado, se puede argumentar que la administración no puede retractarse de dichos actos firmes y ejecutivos, a menos que se haya presentado un recurso en contra. La advertencia reside en la necesidad de abordar la revocación de estos actos mediante el correspondiente recurso administrativo, ya sea ante el órgano superior jerárquico o el mismo órgano que emitió el acto.

<sup>289</sup> Cuando dichos actos han sido impugnados y han generado derechos en favor de terceras personas, la jurisprudencia establece condiciones cruciales para desestimar un recurso de reposición. En concreto, se enfatiza que deben cumplirse dos requisitos esenciales: primero, que se definan derechos y, segundo, que estos derechos estén relacionados con un tercero. Según la doctrina, la revocación a través de un recurso de reposición es factible cuando se han declarado derechos en beneficio de una persona que fue parte en el expediente.

propios actos. En cambio, se percibe como más razonable y comprensible que la impugnación sea llevada a cabo por los interesados afectados por dichos actos.

Un sector de la doctrina compara la capacidad de la Administración para impugnar un acto con una posible injusticia, ya que se admite la posibilidad de deshacer lo ya realizado, poniendo en tela de juicio la seguridad de aquellos que actuaron de acuerdo con una resolución administrativa. No obstante, la mayoría de la doctrina considera apropiado el uso del recurso contencioso, ya que las circunstancias y el interés público predominante podrían haber exigido la revisión por parte de la Administración. En este sentido, se percibe como una garantía para la Administración<sup>290</sup>.

#### **4.3.2. Revocación negativa. Diferencia con Anulación.**

Los actos administrativos desfavorables producen un perjuicio al interesado, pudiendo restringir o extinguir algún derecho existente.

Los actos emitidos por la Administración Pública se caracterizan principalmente por su estabilidad, aunque esto no excluye la posibilidad de que, en ciertos casos, se declaren nulos o se revoquen. Por lo tanto, la estabilidad de los actos administrativos no es absoluta y puede haber excepciones. La emisión de un acto administrativo se lleva a cabo conforme a las características mencionadas en la sección de definiciones<sup>291</sup>.

Una vez concluido el procedimiento administrativo y emitido el acto, este goza de la presunción de validez y tiene una inclinación inherente hacia la estabilidad a lo largo del tiempo, lo que implica, en principio, que no debe ser alterado. Sin embargo, si el acto administrativo carece de validez debido a la falta de cumplimiento de uno o más requisitos esenciales, o si su estabilidad se ve comprometida porque las circunstancias que llevaron a

---

<sup>290</sup> Permitir la reversión de lo ya realizado podría poner en riesgo la seguridad de quienes actuaron conforme a una resolución administrativa. Sin embargo, la mayoría de la doctrina sostiene que el recurso contencioso es adecuado. Se fundamenta en que las circunstancias y el interés público predominante podrían haber justificado la revisión por parte de la Administración, considerándolo una medida garantizada en beneficio de la propia Administración.

<sup>291</sup> Aunque los actos administrativos se caracterizan por su estabilidad y perdurabilidad en el tiempo, esta estabilidad no es absoluta. Es decir, existen circunstancias en las cuales un acto administrativo puede ser declarado nulo o revocado debido a irregularidades en su expedición o por no cumplir con los requisitos legales establecidos. Estas excepciones a la estabilidad de los actos administrativos resaltan la importancia del cumplimiento riguroso de las normativas y procedimientos administrativos al emitir dichos actos, para garantizar su validez y legalidad.

la decisión han cambiado con el tiempo, la administración tiene la facultad de revocar el acto o puede declarar su nulidad de oficio.

Si surge algún problema o inconveniente relacionado con algún requisito de validez, nos encontraríamos frente a un caso de nulidad del acto administrativo. Esto implica que, a pesar de que el acto tuvo inicialmente efecto legal, esta validez deja de existir como resultado de la declaración de nulidad por parte de la autoridad administrativa competente. Por lo tanto, la eficacia del acto se ve eliminada<sup>292</sup>.

Cuando la administración, en el ejercicio de su facultad de revisar los actos administrativos, detecta alguna causa de nulidad, procede automáticamente a iniciar el procedimiento para declarar la nulidad de dicho acto administrativo de forma voluntaria<sup>293</sup>.

No obstante, los interesados o terceros involucrados también tienen la posibilidad de solicitar la nulidad del acto administrativo si consideran que carece de algún requisito de validez. En tal caso, pueden impugnar el acto en un plazo de 15 días hábiles.

La nulidad, sea impulsada de oficio o a petición de parte, puede ser ejercida también sobre actos firmes.

En esta circunstancia, nos encontramos ante un caso de revocación cuando surge un problema de estabilidad debido a un cambio en las circunstancias de la realidad. El acto que enfrenta la posibilidad de nulidad sigue siendo efectivo hasta que se produce el cambio de circunstancias que requiere iniciar un procedimiento de revocación por parte de la Administración, lo que altera la estabilidad inicial del acto administrativo.

El acto administrativo previo es válido, efectivo y estable; sin embargo, debido a nuevas circunstancias que son incompatibles con las condiciones anteriores, se hace

---

<sup>292</sup> En este contexto, a pesar de que el acto tuvo una eficacia inicial, esta se extingue a través del acto administrativo que declara su nulidad. Como resultado, la eficacia del acto se ve anulada.

<sup>293</sup> Un aspecto a tener en cuenta es que la nulidad de un acto administrativo puede ser iniciada tanto por la administración de oficio, al identificar causas de invalidez, como por los interesados o terceros que consideren que el acto carece de algún requisito de validez. Esto destaca la importancia de la participación de diferentes partes en el proceso de nulidad administrativa.

necesaria la revocación del acto administrativo.

Según Juan Carlos Morón: *La institución de la revocación implica la autoridad otorgada por la ley a la administración para, en cualquier momento y de forma directa, tanto por iniciativa propia como a solicitud de una parte, modificar, reformar, reemplazar o extinguir los efectos legales de un acto administrativo de acuerdo con la ley, incluso si ha alcanzado firmeza. Esto ocurre cuando la permanencia del acto se vuelve incompatible con el interés público protegido por la entidad, debido a razones externas al administrado.*

En consecuencia, el acto administrativo se origina siendo efectivo y apropiado, pero debido a un cambio en las circunstancias en las que se basó, se convierte en un acto ineficaz e inapropiado, lo que hace necesario que la propia Administración lo revoque<sup>294</sup>.

En ambas situaciones, ya sea cuando se declara la nulidad o la revocación de un acto administrativo, la Administración Pública debe seguir un procedimiento administrativo para emitir un nuevo acto que formalice dicha declaración<sup>295</sup>.

La nulidad implica una invalidación del acto, cuestionando su validez y generando una alteración en su estabilidad. Esta invalidez encuentra su fundamento en causas que son intrínsecas a la emisión del acto y que pueden relacionarse tanto con circunstancias presentes como con causas inherentes a la emisión del acto administrativo.

Por el contrario, la revocación afecta la estabilidad del acto, pero no su validez, y tiene su fundamento en causas que han surgido posteriormente y son objetivamente verificables. Estas causas justifican la eliminación de un acto que, aunque válido, se considera necesario retirar de la vida jurídica.

---

<sup>294</sup> Morón, J. (2011). “La revocación de actos administrativos, interés público y seguridad jurídica”. Derecho PUCP pag. 419-455.

<sup>295</sup> Ya sea en el caso de la nulidad o de la revocación de un acto administrativo, la Administración Pública está obligada a seguir un procedimiento administrativo específico para emitir un acto posterior que oficialmente declare la nulidad o la revocación del acto en cuestión. Este proceso formal proporciona un marco legal y garantiza la transparencia en las decisiones administrativas, asegurando el cumplimiento de los principios legales y procedimentales.



Por consiguiente, podemos destacar que la principal diferencia entre anulación y revocación radica en la causa de invalidez de un acto administrativo en el caso de la primera.

La anulación presume siempre un acto inválido, siendo el procedimiento para declarar tal invalidez y privarle de sus efectos. Romanelli menciona que *“la anulación es la eliminación de un acto jurídico inválido del derecho”*.

En relación con el sujeto y la razón de anulación de los actos, es importante destacar que algunos autores señalan que la anulación es llevada a cabo por un órgano diferente y generalmente superior al que emitió el acto, fundamentándose en cuestiones de legalidad. En cambio, la revocación es ejercida por la misma entidad emisora del acto administrativo, motivada por razones de oportunidad<sup>296</sup>.

García Oviedo, define la revocación como la *“declaración hecha por un órgano administrativo de que un acto realizado por él o por un órgano subordinado suyo carece ya de efecto en todo o en parte”*.

La jurisprudencia, con base en criterios objetivos y subjetivos, restringe la revocación a situaciones en las que se retira la eficacia de un acto administrativo por parte del órgano que lo emitió y por motivos de oportunidad. Estos motivos siempre surgen después de la creación del acto administrativo válido. El término “revocación” se emplea de manera amplia en la jurisprudencia, abarcando tanto los casos en los que se anula un acto por razones de legalidad como aquellos en los que se retiran sus efectos por razones de oportunidad<sup>297</sup>.

---

<sup>296</sup> Un aspecto esencial a considerar en relación con el sujeto y la razón de anulación de los actos es la distinción propuesta por algunos autores. Se destaca que la anulación es realizada por un órgano diferente, generalmente superior al que dictó el acto, y esta acción se fundamenta en cuestiones de legalidad. Por otro lado, la revocación se lleva a cabo por la misma entidad emisora del acto administrativo, siendo motivada por razones de oportunidad. Esta diferencia subraya la importancia de la legalidad en el proceso de anulación y la consideración de la oportunidad en el acto de revocación.

<sup>297</sup> Estos criterios jurisprudenciales buscan equilibrar la estabilidad y la eficiencia de la administración pública con la necesidad de adaptarse a circunstancias cambiantes y garantizar la legalidad en el ejercicio de sus funciones. Esto subraya la complejidad y la importancia de la interpretación judicial en el ámbito.

### 4.3.3 Objeto de la revocación.

En sus argumentaciones jurídicas, los expertos deben definir de manera clara el concepto y emplear con precisión las revocaciones llevadas a cabo por la Administración Pública de los actos beneficiosos, un aspecto crucial tanto en el ámbito judicial como en la normativa legal.

Los desafíos más significativos asociados a la revocación surgen cuando la Administración se ve obligada a revocar actos favorables que declaran derechos, como autorizaciones, concesiones, nombramientos, y otros actos similares<sup>298</sup>.

También es crucial considerar la revocación de los actos que se asumen favorables debido al silencio administrativo, conforme al artículo 24 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). En los procedimientos instigados por solicitud de parte, el silencio administrativo se interpreta como favorable, lo que implica que la petición del interesado se ha aceptado una vez que ha pasado el plazo máximo sin que se haya emitido una resolución explícita.

El mismo precepto legal nos indica que el silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento.

La doctrina establece una distinción entre los actos resultantes del silencio administrativo positivo y aquellos que surgen del silencio administrativo negativo. Según García de Enterría, los actos presumiblemente positivos generan los mismos efectos legales que un acto expreso. En consecuencia, la posterior denegación expresa podría constituir una revocación de actos previamente favorables, sin que se pierda la posibilidad de revisar de oficio dicho acto o de declararlo lesivo. Esto implicaría la inversión de la carga de la

---

<sup>298</sup> Los problemas más significativos vinculados a la revocación surgen cuando la Administración se enfrenta a la necesidad de revocar actos favorables que han otorgado derechos, como autorizaciones, concesiones, nombramientos y otros actos similares. Estos casos plantean desafíos particulares debido a la naturaleza declarativa de derechos que poseen estos actos y la complejidad asociada a su revocación.

prueba, donde es responsabilidad de la Administración Pública justificar la ilegalidad en la que ha incurrido dicho acto<sup>299</sup>.

Por otro lado, los actos negativos generados a través del silencio administrativo no pueden ser objeto de revocación, y los interesados pueden recurrir a la vía judicial utilizando los recursos pertinentes<sup>300</sup>.

Sala Arquer justifica la imposibilidad de revocar los actos administrativos favorables dictados por silencio administrativo al principio, negando su validez respecto a la revocación de actos administrativos en general. Argumenta que *“revocar formalmente un acto administrativo conlleva una indemnización previa, y que es diferente de que la Administración emita dos resoluciones contradictorias. Sin embargo, señala que la Administración puede impugnar un acto presunto según lo permite el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales”*<sup>301</sup>.

La pérdida de eficacia de un acto administrativo favorable se puede producir por algunos motivos específicos, como son:

a) Circunstancias objetivas:

- *Consumación de sus efectos cuando estamos ante un acto consuntivo.*
- *Cumplimiento de la condición resolutoria cuando estamos ante un acto que estaba sujeto a término resolutorio.*
- *Desaparición del objeto sobre el que recae o la persona destinataria*

b) Conducta o decisión del destinatario.

c) Anulación del acto en vía de recurso, administrativo o judicial.

d) Revocación.

---

<sup>299</sup> García D., E. (2015). *Curso de derecho administrativo I*, 17ª ed. Aranzadi. pag. 646.

<sup>300</sup> Timón, M. (1998). *“La revocación de los actos presuntos desestimatorios, comentario a la STS de 30 de enero de 1997”*. Revista de Administración Pública, núm. 145, pag. 226.

<sup>301</sup> Arquer, S. y José M. (1974). *La revocación de los actos administrativos*, Instituto de estudios administrativos. Madrid. pag. 182-186.

- *Decisión de la Administración de cancelar jurídicamente un acto anterior*
- *Por motivos de legalidad, en el caso de los actos viciados de nulidad o anulabilidad o por motivos de oportunidad.*

La anulación de actos favorables por razones de conveniencia se percibe como un procedimiento de expropiación y demanda una regulación específica, independiente de las leyes generales que rigen la expropiación forzosa. No obstante, en ciertos casos, el legislador la considera como una alternativa para evitar el proceso formalizado de la expropiación<sup>302</sup>.

La revocación discrecional de actos administrativos favorables es el proceso mediante el cual la Administración puede anular sus propios actos de carga, siempre y cuando no haya pasado el plazo de prescripción. Sin embargo, esta revocación no debe implicar una dispensa o exención no autorizada por las leyes, ni contravenir los principios de igualdad, interés público o el ordenamiento jurídico.

La Administración Pública tiene la facultad de corregir en cualquier momento, ya sea de manera voluntaria o a solicitud de una parte, los errores materiales, de hecho o aritméticos presentes en sus actos, según lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

La revocación de un acto administrativo favorable debe llevarse a cabo mediante un procedimiento que incluya la tramitación del expediente correspondiente. No es viable revocar de manera inmediata dicho acto, ya que esto eludiría el control político y legal de la actuación administrativa. En su lugar, la revocación debe realizarse respetando los

---

<sup>302</sup> Aunque la anulación de actos favorables por razones de conveniencia puede equipararse a un proceso de expropiación. Esto implica que la decisión de anular un acto administrativo favorable se toma con el propósito de retirar un derecho o beneficio otorgado previamente al administrado. Además, es importante destacar que este proceso puede requerir una regulación específica y diferenciada de las leyes generales que rigen la expropiación forzosa. Sin embargo, se debe tener en cuenta que, en ciertos casos, el legislador puede contemplar esta práctica como una alternativa para evitar el procedimiento formalizado de la expropiación. Esto sugiere que la anulación por razones de conveniencia puede tener implicaciones legales y procedimentales distintas a las de la expropiación tradicional, lo que subraya la importancia de comprender y aplicar adecuadamente la normativa pertinente en cada situación específica.

principios de legalidad, seguridad jurídica y la prohibición de arbitrariedad por parte de los poderes públicos.

El artículo 34.1 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) establece que los actos administrativos deben ser emitidos siguiendo los requisitos y el procedimiento establecido<sup>303</sup>.

No obstante, el legislador no ha definido procedimientos específicos para la revocación, lo que genera interpretaciones divergentes debido al vacío legal existente en este proceso.

El procedimiento administrativo común establece los lineamientos fundamentales que, según Sánchez Morón<sup>304</sup>, implican la secuencia de pasos que la Administración Pública debe seguir para asegurar una actuación racional en el ejercicio de la función administrativa y para proteger los derechos de los interesados, así como su participación en los asuntos públicos.

#### **4.4 Actos nulos de pleno derecho.**

Los actos nulos de pleno derecho son una categoría significativa en el ámbito jurídico, y su análisis implica tener en cuenta varios aspectos generales. A continuación, se enumeran algunos de estos aspectos:

- Los actos nulos de pleno derecho son aquellos actos, contratos o disposiciones que están afectados por un defecto tan grave que justifica que la acción de nulidad no prescriba.
- Estos actos se consideran nulos de pleno derecho o absolutamente nulos, lo que significa que no generan efectos legales desde su misma invalidez.

---

<sup>303</sup> Se debe tomar en cuenta que el artículo 34.1 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) establece de manera clara que los actos administrativos deben ser emitidos cumpliendo con los requisitos y el procedimiento establecido. Esta disposición legal resalta la importancia de la legalidad y regularidad en la emisión de los actos administrativos, subrayando la necesidad de que la Administración Pública siga un proceso adecuado al emitir dichos actos. Cualquier desviación de estos requisitos podría tener implicaciones significativas en la validez y eficacia de los actos administrativos.

<sup>304</sup> Sánchez, M. (2019). *Derecho administrativo, parte general*, 15ª ed. Tecnos, pag. 581.

A continuación, se presentan ejemplos significativos de actos que, por su propia naturaleza, se consideran nulos de pleno derecho, tales como:

- Los actos que van en contra de normas imperativas y prohibitivas, a menos que estas establezcan un efecto diferente para el caso de infracción, conforman una categoría específica de circunstancias que pueden llevar a la nulidad de pleno derecho.
- Además, los actos que infrinjan los derechos y libertades susceptibles de protección constitucional también se incluyen en esta lista, lo que demuestra la amplia variedad de circunstancias que pueden ocasionar la invalidez de un acto jurídico.

Es relevante destacar que la incompetencia manifiesta debido a la materia o al territorio, al ser un factor determinante, puede ocasionar la nulidad absoluta de los actos emitidos por órganos que carezcan de la competencia adecuada. En este sentido, se establece una relación directa con la invalidez de los actos que contengan disposiciones imposibles de cumplir o que constituyan infracciones penales, lo que agrega complejidad a la red de condiciones que pueden conducir a la nulidad.

También se incluyen en esta evaluación los actos explícitos o presuntos que contradigan el ordenamiento jurídico, enfatizando la importancia de la conformidad con las disposiciones legales. Por lo tanto, la presencia de cualquiera de estos elementos en un acto puede resultar en su nulidad absoluta, resaltando la importancia de observar minuciosamente la legalidad en la emisión y ejecución de los actos jurídicos.

La nulidad absoluta representa el grado máximo de invalidez, y las infracciones que la ocasionan son extremadamente graves y excepcionales. Esta nulidad se caracteriza por la particular gravedad del defecto y no debe evaluarse en función de la conducta del agente que cometió el defecto.

Dentro del marco legal, los actos nulos de pleno derecho se caracterizan por ser extremadamente inválidos, lo que implica que no generan efectos legales debido a la gravedad de los defectos que los afectan. En el ámbito administrativo, la nulidad absoluta se aplica a los actos que violan derechos fundamentales, son emitidos por un órgano

manifiestamente incompetente, contienen disposiciones imposibles de cumplir, constituyen infracciones penales, o son emitidos sin seguir el procedimiento legalmente establecido<sup>305</sup>.

En España, la regulación de los actos jurídicos nulos de pleno derecho se encuentra principalmente en el Código Civil, que establece las condiciones y circunstancias que pueden dar lugar a la nulidad absoluta. Además, al ser parte de la Unión Europea, el derecho europeo puede influir en la interpretación y aplicación de las normas nacionales. Las normativas de la UE pueden establecer estándares o principios que afecten la nulidad de ciertos actos.

En el derecho español según la Ley 39/2015<sup>306</sup>, de 1 de octubre, establece que: *serán nulos de pleno derecho los actos que incurran en alguna de las causas previstas en el artículo 47 de la Ley y estas causas incluyen: la infracción del ordenamiento jurídico; la vulneración de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, la incompetencia manifiesta, la falta de los requisitos esenciales para la adopción del acto, y la existencia de un vicio de forma que afecte a su validez. Asimismo, el artículo 48 de la misma ley enumera específicamente algunas de las causas que pueden dar lugar a la nulidad de pleno derecho, tales como la contravención de la Constitución, la ley, o la incompetencia manifiesta.*

En otro orden la Ley 39/2015<sup>307</sup> establece procedimientos específicos para la declaración de nulidad de pleno derecho. El interesado o cualquier persona puede alegar la

---

<sup>305</sup> Se debe tomar en cuenta que los actos nulos de pleno derecho son considerados extremadamente inválidos dentro del marco legal. Esto significa que, debido a la gravedad de los defectos que los afectan, estos actos no generan ningún efecto legal. En el ámbito administrativo, la nulidad absoluta se aplica a diferentes situaciones, como actos que violan derechos fundamentales, son emitidos por órganos manifiestamente incompetentes, contienen disposiciones imposibles de cumplir, constituyen infracciones penales o son emitidos sin seguir el procedimiento legalmente establecido. Otro aspecto esencial es que la nulidad absoluta implica la inexistencia jurídica del acto, lo que significa que no produce ningún efecto legal y puede ser declarada por cualquier autoridad administrativa o judicial competente, incluso de oficio. Por lo tanto, los lectores deben ser conscientes de las implicaciones de los actos nulos de pleno derecho y estar alerta a las circunstancias que pueden conducir a su declaración.

<sup>306</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). BOE-A-2015-10565.

<sup>307</sup> Idem.

nulidad y presentar la correspondiente solicitud. La Administración tiene la facultad de declarar la nulidad de oficio o como resultado de la solicitud presentada.

Asimismo, se establecen los efectos de la nulidad absoluta, señalando que los actos nulos no generarán ningún efecto y deben ser tratados como si nunca hubieran sido emitidos.

Es importante tener en cuenta que la Ley 39/2015<sup>308</sup> establece los principios generales para el procedimiento administrativo común en España, y la declaración de nulidad de pleno derecho puede variar en función de la normativa específica de cada ámbito o sector administrativo.

Para el caso de la República Dominicana, los actos nulos de pleno derecho están regulados por la Constitución. Según el Artículo 6 de la Constitución de la República Dominicana<sup>309</sup>, son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a la Constitución. Además, el Artículo 73 de la Constitución establece que son nulos de pleno derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, que subviertan el orden constitucional. Estas disposiciones constitucionales establecen la invalidez absoluta de los actos que contravengan la Constitución, lo que resalta la importancia y el alcance de la nulidad de pleno derecho en el ordenamiento jurídico de la República Dominicana.

#### **4.4.1 Identificación de causas de Nulidad de Pleno Derecho.**

Las causas de nulidad absoluta están relacionadas con los defectos o irregularidades que afectan la validez de un acto, contrato o disposición de tal manera que justifica que la acción de nulidad no prescriba. Un ejemplo de ello son los actos que contradicen las normas imperativas y prohibitivas, los cuales son nulos de pleno derecho, a menos que dichas normas establezcan un efecto diferente en caso de contravención. Esto implica que, si un

---

<sup>308</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). BOE-A-2015-10565.

<sup>309</sup> Artículo 6 de la Constitución de la República Dominicana. Proclamada en fecha trece (13) de junio de 2015, Gaceta Oficial No. 10805 del 10 de julio de 2015.



acto va en contra de una norma imperativa o prohibitiva, será nulo y carecerá de validez legal, a menos que la norma prevea un efecto distinto en caso de incumplimiento.

Los actos que afecten los derechos y libertades que pueden ser protegidos por la Constitución son aquellos que violan los derechos fundamentales reconocidos en la Carta Magna y que pueden ser objeto de amparo constitucional<sup>310</sup>. Estos actos son susceptibles de impugnación tanto ante la jurisdicción contencioso-administrativa como a través de acciones de inconstitucionalidad.

Un ejemplo concreto de este principio se evidencia en México, donde la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene la obligación constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano. Esta comisión puede intervenir en acciones de inconstitucionalidad para asegurar el cumplimiento de los derechos humanos.

Los actos dictados por órganos manifiestamente incompetentes por razón de la materia o del territorio, son nulos de pleno derecho<sup>311</sup>. Esto significa que si un órgano dicta un acto que no tiene competencia para hacerlo, el acto será nulo y no tendrá efecto legal. Para que un acto sea considerado nulo por incompetencia manifiesta, debe cumplir con los siguientes requisitos:

- La incompetencia debe ser notoria y clara, sin necesidad de esfuerzos interpretativos<sup>2</sup>.
- La incompetencia debe ser evidente y palpable, de manera que no sea necesaria una especial actividad intelectual para su comprobación<sup>3</sup>.
- Los actos que posean un contenido imposible o que constituyan una infracción penal pueden ser declarados nulos de pleno derecho. En el primer caso, se hace referencia a aquellos actos que son inadecuados a la realidad material o física en la que recaen,

---

<sup>310</sup> CNDH México. (18 de 05 de 2019). Acciones de Inconstitucionalidad. Obtenido de <https://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=50070>

<sup>311</sup> Administrativando Abogados (19 de 06 de 2021). Recuperado de: <https://administrativando.es/cuales-son-las-causas-de-nulidad-y-anulabilidad-de-los-actos-administrativos>, 3 de enero de 2024

como por ejemplo cuando involucran sujetos u objetos que no existen. En el segundo caso, se trata de actos que son contrarios a la ley penal o que se emiten como resultado de una infracción penal.

Los actos, ya sean expresos o presuntos, que sean contrarios al ordenamiento jurídico<sup>345</sup>, son nulos de pleno derecho. Estos actos se refieren a decisiones administrativas que van en contra de lo establecido en la normativa legal. Al ser contrarios al ordenamiento jurídico, se consideran inválidos y carecen de efectos legales<sup>312</sup>.

Es importante destacar que no todas las ilegalidades o violaciones conducen a una nulidad absoluta, ya que la gravedad del acto nulo no debe evaluarse en función de la conducta del agente que cometió el defecto. La nulidad absoluta es una forma excepcional de invalidez del acto que se aplica solo en casos de una gravedad especial del defecto<sup>313</sup>.

#### **4.4.2 Proceso de Declaración de Nulidad.**

En el contexto jurídico español, el proceso de declaración de nulidad absoluta comienza con la presentación de una demanda por parte de la persona afectada o cualquier otra persona con interés en la nulidad del acto. Esta demanda debe presentarse ante el juez competente, que será el juez de lo contencioso-administrativo en el caso de actos administrativos, o el juez de lo civil en el caso de actos civiles.

El proceso de declaración de nulidad de pleno derecho en España se desarrolla en varias etapas:

- 1) Presentación de la demanda:** La parte afectada o la persona interesada presenta la demanda ante el juez competente, acompañada de los documentos y pruebas necesarios para demostrar la nulidad del acto.

---

<sup>312</sup> Consejo Consultivo de Castilla y León. Recuperado de: <https://www.cccyl.es/es/extracto-doctrinal/vii-revision-oficio/b-causas-nulidad-pleno-derecho/7-actos-expresos-presuntos-contrarios-ordenamiento-juridico>, 17 de enero de 2024.

<sup>313</sup> Es crucial resaltar que la nulidad absoluta no se aplica automáticamente ante cualquier ilegalidad o violación, ya que la determinación de la gravedad del defecto no debe basarse exclusivamente en la conducta del agente responsable. La nulidad absoluta se considera una medida excepcional de invalidez de un acto administrativo y se reserva para situaciones donde el defecto es de una gravedad particular. Este enfoque destaca la necesidad de evaluar cada caso de manera individual y considerar la naturaleza y magnitud de la irregularidad antes de aplicar la nulidad absoluta.

La presentación de la demanda garantiza que la parte afectada o interesada ejerza su derecho a acceder a la justicia. Es mediante esta demanda que se inicia el procedimiento legal para que un tribunal competente examine la validez del acto en cuestión.

La demanda es el recurso mediante el cual la parte afectada busca proteger sus derechos legítimos. Al presentar la demanda, la parte expone los motivos y fundamentos legales que respaldan su solicitud de declaración de nulidad, con el fin de corregir un acto que podría haber afectado sus intereses de manera injusta<sup>314</sup>.

La demanda debe contar con una fundamentación jurídica sólida que explique de manera clara y coherente por qué el acto en cuestión debe ser considerado nulo de pleno derecho. Es crucial presentar documentos y pruebas que respalden estos argumentos y proporcionen al tribunal la información necesaria para tomar una decisión informada.

**2) Investigación:** El juez lleva a cabo una investigación para verificar la existencia de los vicios o irregularidades que justifican la nulidad del acto.

El procedimiento de indagación en la declaración de nulidad posibilita que las partes exhiban hechos, evidencias y razones que sustenten su petición. Esto favorece a un análisis minucioso e imparcial por parte del tribunal, asegurando que la resolución definitiva se sustente en fundamentos robustos y pruebas pertinentes.

El procedimiento brinda a ambas partes la posibilidad de exponer sus argumentos y presentar pruebas, respetando el principio de contradicción y asegurando el debido proceso legal. Esto asegura que la decisión final emane de un debate justo y equitativo entre las partes.

---

<sup>314</sup> La presentación de una demanda en el ámbito del derecho administrativo es un paso importante en el proceso de protección de los derechos de los ciudadanos frente a posibles abusos o decisiones ilegales por parte de la Administración Pública. Al presentar una demanda, la parte afectada busca activamente corregir una situación que considera injusta, buscando el amparo de los tribunales para que se declare la nulidad del acto administrativo que ha afectado sus intereses, por lo que este proceso permite que se resuelvan conflictos de manera justa y equitativa, asegurando el respeto por el principio de legalidad y garantizando la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos en el Estado de derecho.

**3) Sentencia:** El juez emite una sentencia en la que declara la nulidad del acto, si se considera que los vicios o irregularidades justifican la nulidad.

**4) Efectos:** La declaración de nulidad de pleno derecho tiene como principal efecto la retroacción de los efectos jurídicos del acto, volviendo a la situación original antes de su celebración<sup>4</sup>.

Es crucial resaltar que el proceso de declaración de nulidad absoluta es un procedimiento judicial, por lo que debe seguirse el protocolo legal establecido en la Ley de Enjuiciamiento Civil y la Ley de Enjuiciamiento Administrativo.

#### **4.4.3 Revisión de oficio de los favorables nulos.**

El procedimiento para revisar un acto administrativo nulo está definido en el artículo 106.1 de la LPAC. Este artículo establece que las Administraciones Públicas pueden declarar nulo de pleno derecho un acto administrativo si se cumplen ciertos requisitos: *(i) que el Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma emita un dictamen favorable, y (ii) que el acto administrativo presente un vicio de nulidad según lo establecido en el artículo 47.1 y 2 de la LPACAP*<sup>315</sup>.

El procedimiento de revisión de oficio puede ser iniciado tanto por solicitud del interesado como por la propia Administración. Sin embargo, si la solicitud es presentada por el interesado, la Administración tiene la facultad de no admitirla en ciertos casos, como cuando la solicitud no hace referencia a ninguna de las causas de nulidad establecidas en el artículo 47.1 de la LPACAP, cuando carece de fundamentos, o cuando existen solicitudes idénticas previamente desestimadas.

Una vez que la Administración haya recibido el informe preceptivo del Consejo de Estado o del órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma y este sea

---

<sup>315</sup> Artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

favorable, en el contexto de esa revisión de oficio, deberá emitir una resolución, la cual puede ser de carácter estimatorio o desestimatorio<sup>316</sup>.

No obstante, es importante considerar que en caso de que la resolución sea favorable, la Administración puede incluir en las mismas determinaciones sobre la indemnización que corresponde al solicitante de la revisión de oficio debido al daño causado por la declaración de nulidad del acto administrativo. Esto está sujeto al cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 32.2 y 34.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre<sup>317</sup>, del Régimen Jurídico del Sector Público: *(i) que el daño sea real, evaluable económicamente y atribuible a una persona o grupo de personas; (ii) que el cálculo de la indemnización siga los criterios de valoración estipulados en la legislación fiscal, de expropiación forzosa y otras normativas aplicables, como los baremos establecidos en la normativa de seguros obligatorios y de la Seguridad Social.*

Con relación al plazo para resolver, la Administración cuenta con seis meses desde el inicio del procedimiento de revisión de oficio. No obstante, en caso de que la Administración no emita una resolución, las consecuencias difieren según la forma en que se haya iniciado el procedimiento<sup>318</sup>.

En esta situación, si el procedimiento fue iniciado de oficio, estará sujeto a la caducidad. Por otro lado, si fue instado por solicitud del interesado, se entenderá desestimado por silencio administrativo negativo si no se emite una resolución.

---

<sup>316</sup> Esta resolución puede adoptar dos formas: ser estimatoria, si se aceptan las recomendaciones favorables del informe, o desestimatoria, si se decide rechazarlas. Este proceso refleja la importancia de la consulta a órganos consultivos en la toma de decisiones administrativas y subraya la necesidad de una respuesta formal por parte de la Administración al finalizar la revisión.

<sup>317</sup> Artículo 32.2 y 34.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE-A-2015-10566.

<sup>318</sup> El plazo de seis meses para que la Administración emita una resolución durante el procedimiento de revisión de oficio es un límite temporal establecido por la ley. No obstante, es necesario advertir que las consecuencias por la falta de emisión de una resolución varían dependiendo de cómo se haya iniciado el procedimiento. En el caso de que la revisión sea iniciada de oficio, la falta de resolución resultará en la caducidad del procedimiento. En cambio, si la revisión fue iniciada a solicitud del interesado, la falta de resolución se entenderá como desestimación por silencio administrativo negativo.

Finalmente, conforme al artículo 108 de la LPACAP<sup>319</sup>, dado que la emisión de un acto administrativo que resulta ser nulo de pleno derecho representa una irregularidad seria por parte de la Administración, la revisión del mismo podría ser suspendida si la declaración de nulidad pudiera ocasionar perjuicios que resulten difíciles o imposibles de reparar.

#### **4.4.4 Actos favorables anulables.**

Los actos anulables, según lo estipulado en el artículo 48 de la LPACAP, se refieren a aquellos actos administrativos que incurren en alguna infracción del ordenamiento jurídico, lo que puede incluir la desviación de poder. Sin embargo, la consecuencia de dicha infracción sería únicamente la nulidad relativa o la anulabilidad del acto administrativo.

Siguiendo la normativa mencionada, un defecto de forma solo resultará en anulabilidad si el acto carece de los requisitos formales esenciales para cumplir su propósito o si ocasiona indefensión a los interesados. Asimismo, la realización de acciones administrativas después del plazo establecido conducirá a la anulabilidad del acto cuando la naturaleza del término o plazo lo demande.

Bajo esta óptica, los actos anulables se materializan cuando un acto administrativo infringe el ordenamiento jurídico, carece de los requisitos formales indispensables para cumplir con su objetivo, genera indefensión a los interesados o se ejecuta fuera del plazo establecido. En síntesis, los actos se consideran anulables cuando presentan algún vicio o defecto que no pueda clasificarse en uno de los supuestos específicos enumerados en el artículo 48 de la LPACAP<sup>320</sup>.

---

<sup>319</sup> Artículo 108 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). BOE-A-2015-10565.

<sup>320</sup> Es importante entender que los actos anulables pueden ser objeto de impugnación y anulación por parte de las autoridades competentes, no todos los defectos o irregularidades en un acto administrativo lo convierten automáticamente en anulable. Es necesario analizar detenidamente si el vicio o defecto presente en el acto se ajusta a los supuestos específicos establecidos en la normativa legal correspondiente, como lo señala el artículo 48 de la LPACAP. Además, la identificación y demostración de estos vicios o defectos requiere un estudio exhaustivo de los elementos y requisitos formales que deben cumplir los actos administrativos, así como una evaluación objetiva de su impacto en los derechos e intereses de los afectados. Por lo tanto, al considerar la posibilidad de impugnar un acto

De acuerdo con lo establecido en el artículo 103.1 de la Constitución Española, la acción de la Administración está destinada a servir a los intereses generales y debe llevarse a cabo “*con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*”. Esto implica que la actuación de la Administración está condicionada al cumplimiento de las normas establecidas en el ordenamiento jurídico, y la validez y ejecución de sus actos dependen de este cumplimiento.

Esta acción se lleva a cabo a través de los actos administrativos, emitidos por las Administraciones Públicas u otro órgano del poder público en el ejercicio de sus facultades administrativas. Estos actos pueden ser de naturaleza resolutoria, de trámite, declarativa, ejecutiva o consultiva, y afectan los derechos, libertades o intereses de otros sujetos públicos o privados. Todos estos actos están sujetos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa. Deben ser emitidos por el órgano competente, cumpliendo con los requisitos y procedimientos establecidos legalmente, como lo establece el artículo 34 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

En ese sentido, cuando los actos de la Administración se emiten sin cumplir los requisitos legales y el procedimiento establecido, se produce un incumplimiento del ordenamiento jurídico que afecta la validez del acto administrativo en sí. Dependiendo de la gravedad de este incumplimiento y el impacto en sus elementos esenciales, podría dar lugar a su nulidad absoluta o de pleno derecho.

En sintonía con lo mencionado anteriormente, y aplicando la teoría de las nulidades o de la invalidez de los actos administrativos, se puede afirmar la existencia de dos grandes categorías:

- La primera de ellas que hace referencia a la nulidad absoluta o actos nulos de pleno derecho.

---

administrativo, es fundamental contar con asesoramiento legal adecuado y estar familiarizado con los criterios establecidos en la legislación aplicable.

- La segunda, referida a la nulidad relativa o actos anulables, cuyo régimen jurídico se encuentra previsto en el artículo 48 de LPACAP, y sobre el cual versará principalmente el análisis contenido en el presente artículo.

### ***¿Cuándo y cuáles son las causas que originan los actos anulables?***

La anulabilidad de los actos administrativos surge desde el momento en que son emitidos infringiendo los requisitos establecidos por la ley para su validez.

En ese sentido, la LPACAP, establece cuáles son los supuestos que se constituyen como infracciones al ordenamiento jurídico, en los que pueden incurrir las Administraciones Públicas al momento de dictar sus actos, ya sean estas infracciones constitutivas de nulidad de pleno derecho o de anulabilidad o irregularidades no invalidantes.

Se consideran como supuestos que originan los actos anulables, los que se desprenden del artículo 48 de la LPACAP, a saber:

- (i) Infracción del ordenamiento jurídico.
- (ii) Defecto de forma, cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o de lugar a la indefensión de los interesados.
- (iii) Actuaciones administrativas fuera del plazo.

En relación con los supuestos mencionados anteriormente, los vicios de forma son los que con mayor frecuencia conducen a los actos anulables. Sin embargo, además de estos vicios, es necesario que el acto carezca de los requisitos formales necesarios para cumplir su propósito o, en su caso, que genere indefensión a los interesados.

#### **4.4.5 Autoridad competente para declarar los actos anulables.**

La entidad competente para la declaración de anulabilidad es la propia Administración Pública. Sin embargo, en situaciones donde los actos anulables han generado beneficios para el interesado, la Administración está obligada a previamente declarar la lesividad para el interés público de su propio acto y posteriormente impugnarlo



ante el orden contencioso-administrativo. Este último será el órgano encargado de decidir si declara la anulabilidad o no del acto, según lo estipulado en el artículo 107 de la LPACAP<sup>321</sup>, en los términos que se indican a continuación:

*Las entidades gubernamentales tienen la autorización de impugnar ante el ámbito jurisdiccional contencioso-administrativo los actos que resulten favorables para los interesados si son considerados anulables conforme al artículo 48. Antes de proceder con esta impugnación, la Administración debe declarar que el acto es lesivo para el interés público. Dicha declaración de lesividad no puede llevarse a cabo después de transcurridos cuatro años desde la emisión del acto administrativo y requiere una audiencia previa con todas las partes involucradas, según lo estipulado en el artículo 82.*

#### **4.3.6 Efectos de los actos anulables**

Los actos anulables conservan su efectividad hasta que el órgano competente declare su anulación, momento en el cual el acto administrativo pierde su eficacia. La regulación de los efectos o consecuencias de la anulabilidad se establece según:

- La disponibilidad para el propio afectado por el acto de la decisión de hacer valer o no la anulabilidad. Si no actúa, el acto administrativo sigue produciendo efectos.
- El segundo elemento es la consideración de las infracciones que conducen a la anulabilidad como vicios convalidables o subsanables. Esto implica que pueden emitirse actos posteriores que corrijan los vicios originales, o bien, se puede considerar que la subsanación se produce automáticamente con el paso del tiempo si no se han utilizado, en los plazos establecidos por las leyes, los recursos y medios de impugnación oportunos.

#### ***VI. Convalidación, conservación y conversión de los actos anulables.***

---

<sup>321</sup> Artículo 107 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). BOE-A-2015-10565.

La convalidación, conservación y conversión de **los actos anulables** se encuentran reguladas en los artículos que van del 49 al 52 de la LPACAP, en los términos siguientes:

- Respecto a los límites de la anulabilidad de los actos, se determina que la anulación de un acto no influirá en los actos subsecuentes del procedimiento que sean independientes del inicial. Asimismo, la anulación parcial de un acto administrativo no conllevará la invalidez de las partes no afectadas por las irregularidades, a menos que la parte viciada sea crucial de tal manera que sin ella el acto administrativo no habría sido emitido.
- Respecto a la conversión de los actos anulables, de acuerdo con lo establecido en el artículo 50 de la LPACAP, se hace referencia a aquellos actos anulables que poseen los elementos característicos de otro acto diferente y, por consiguiente, generan los efectos propios de dicho acto.
- En lo que respecta a la conservación de los actos, el artículo 51 de la LPACAP establece que: *“El órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones siempre dispondrá la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción”*.
- En lo concerniente a la convalidación, la Administración tiene la facultad de validar los actos anulables corrigiendo los defectos que presenten. Esta acción de convalidación surtirá efecto a partir de la fecha de su emisión y no será retroactiva, a menos que se cumplan las circunstancias excepcionales contempladas en el artículo 39.3 de la LPACAP, en las cuales se pueda reconocer la retroactividad.
- Es relevante señalar que las convalidaciones de actos anulables suelen llevarse a cabo por parte del órgano que emitió el acto inicial, a través de la emisión de un nuevo acto explícito que subsane los defectos del acto anterior. No obstante, si el defecto se origina por incompetencia y no conlleva la nulidad, la convalidación puede ser realizada por el órgano competente de rango superior al que emitió el acto original. Por otro lado, si el defecto proviene de la falta de una autorización, esta puede ser convalidada mediante la otorgación de dicha autorización por parte del órgano competente.

#### 4.5 Lesividad en el derecho dominicano.

La noción de lesividad en el ámbito del derecho administrativo implica un proceso en el cual la Administración Pública posee la competencia para examinar y impugnar, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, aquellos actos administrativos que estima perjudiciales para los intereses generales (Morales, 2018)<sup>322</sup>.

En el ámbito del derecho dominicano, el concepto de “lesividad” se relaciona con la anulación de un acto jurídico debido a que provoca daño o perjuicio a una de las partes involucradas. Se considera que la lesividad es una de las causas de nulidad de los actos jurídicos, según lo establecido en el Código Civil de la República Dominicana<sup>323</sup>.

El artículo 1412 del Código Civil Dominicano<sup>324</sup> establece que un acto puede ser anulado si se ha llevado a cabo en perjuicio de una de las partes, ya sea por dolo, error, violencia, intimidación o lesión. En este contexto:

- **Dolo:** Se refiere a la maquinación fraudulenta de una persona para inducir a otra a realizar un acto que no habría realizado de conocer la verdad.
- **Error:** Se refiere a la equivocación sobre un hecho o situación que es determinante para la celebración del acto.
- **Violencia:** Implica el uso de la fuerza física para obligar a alguien a realizar un acto contra su voluntad.
- **Intimidación:** Se produce cuando una de las partes es inducida a realizar un acto por amenazas que generan un temor justificado.
- **Lesión:** Se refiere al perjuicio excesivo que una parte sufre en un contrato, cuando el valor de lo que se ha dado o hecho por ella excede en más de la mitad el valor de

---

<sup>322</sup> Morales, R. R. (14 de 6 de 2018). Despacho Jurídico. Recuperado de: Obtenido de <https://dmac.com.do/lesividad-y-debido-proceso>. 3 de febrero 2024.

<sup>323</sup> En el marco del derecho dominicano, el término "lesividad" está vinculado con la nulidad de un acto jurídico debido a los daños o perjuicios que pueda causar a alguna de las partes implicadas. Esta noción se considera una de las causas de nulidad de los actos jurídicos, según lo dispuesto en el Código Civil de la República Dominicana.

<sup>324</sup> Artículo 1412 del Código Civil de la República Dominicana.

lo que recibe.

La lesión, en este sentido, se refiere a un desequilibrio patrimonial que perjudica a una de las partes de manera significativa. Si se demuestra que un contrato o acto jurídico ha sido celebrado en condiciones lesivas, la parte afectada puede solicitar la nulidad de este.

Existe un requisito previo, para la impugnación del ente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, que es la declaratoria de lesividad para la impugnación del ente ante la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>325</sup>.

En el caso de la República Dominicana, el artículo 45 de la Ley núm. 107-13<sup>326</sup> es la única disposición que hace referencia al procedimiento de lesividad sin desarrollarlo<sup>1</sup>

La declaración de lesividad es una potestad administrativa de uso obligatorio para volver a la legalidad y no una facultad discrecional

El proceso de lesividad debe iniciarse antes de transcurrido un año si el vicio fuera de anulabilidad

La importancia de la lesividad radica en que es el instrumento para proteger y garantizar el interés público, permitiendo a la Administración Pública demandar la nulidad de actos administrativos que generan derechos al ciudadano pero que a la vez lesionan al interés público<sup>327</sup>

Recientemente, se han emitido varios actos administrativos relacionados con el procedimiento de declaratoria de lesividad. Específicamente, tanto el Ministerio de Administración Pública como el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) han

---

<sup>325</sup> Es importante advertir que antes de que el ente pueda impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa, se requiere un paso previo: la declaratoria de lesividad. Este proceso es esencial para habilitar la impugnación del ente ante la mencionada jurisdicción contencioso-administrativa.

<sup>326</sup> Ley No. 107-13 Sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración.

<sup>327</sup> La noción de lesividad dentro del derecho administrativo tiene un propósito crucial en la salvaguarda del interés público. Esto implica que, aunque un acto administrativo pueda otorgar derechos a un individuo, si este acto entra en conflicto con el interés público, la Administración Pública tiene el deber y el derecho de impugnarlo mediante el proceso de lesividad. Este mecanismo no solo busca proteger los intereses generales de la sociedad, sino que también garantiza la coherencia y la legalidad de las decisiones administrativas en aras del bien común.

tomado medidas al respecto. Además, la Dirección General de Contrataciones Públicas ha anunciado la revocación de contratos, lo cual representa una novedad tanto en la práctica administrativa como en el ámbito jurisdiccional. En este contexto, es pertinente realizar algunas precisiones sobre este importante instituto.

El artículo 45 de la Ley número 107-13<sup>328</sup> es la única disposición que aborda el procedimiento de lesividad, aunque de manera no detallada. Es importante destacar que, a diferencia de otras jurisdicciones, el legislador dominicano ha decidido que la declaración de lesividad se aplique tanto a los actos nulos como a los anulables. Esta distinción, posiblemente motivada por la falta de institucionalización, procedimientos y prácticas administrativas establecidas, así como para brindar mayores garantías a los particulares, ha sido la elección del legislador.

Sería prudente establecer un procedimiento distinto para los actos nulos en lugar de incluirlos en el procedimiento de lesividad. En el caso de una nulidad absoluta y evidente, como la falta de competencia, por ejemplo, si la Dirección General de Impuestos Internos (DGII)<sup>329</sup> emite una autorización de uso de suelo, someter ese acto a un procedimiento completo de lesividad podría prolongar innecesariamente el retorno a la legalidad y la protección de los intereses públicos y sociales por parte de la Administración Pública. En otras jurisdicciones, como Argentina, España y Perú, entre otras, existe la figura de la revisión de oficio o la revocación directa para los casos de nulidad. Hasta que la práctica administrativa se fortalezca, puede ser necesario seguir utilizando el procedimiento de lesividad. Sin embargo, se entiende que, eventualmente, será necesario revisar los actos favorables viciados de nulidad absoluta mediante un proceso específico.

La declaración de lesividad es una acción en la que la Administración Pública manifiesta provisionalmente su opinión sobre la posible nulidad o anulabilidad de un acto administrativo previamente emitido a favor de un interesado. Su principal objetivo es establecer un requisito procesal para impugnar el acto ante la jurisdicción contencioso-

---

<sup>328</sup> Artículo 45 de la Ley No. 107-13 Sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración.

<sup>329</sup> Dirección General de Impuestos Internos (DGII) de la República Dominicana.

administrativa. La Administración puede iniciar este procedimiento para solicitar la declaración judicial de nulidad o anulabilidad una vez concluida la investigación administrativa de lesividad. Además, se pueden adoptar medidas cautelares durante este proceso<sup>330</sup>.

En ese sentido, la declaración de lesividad implica principalmente que la Administración Pública cumple un trámite necesario como requisito procesal para iniciar el litigio. Al recurrir a este procedimiento, la Administración elige el camino más difícil para ella, pero al mismo tiempo, ofrece mayores garantías de defensa para el particular afectado. La naturaleza de la declaración de lesividad como un simple requisito procesal justifica que sea un acto unilateral de la Administración.

El proceso para determinar la lesividad abarca dos etapas, una administrativa y otra judicial. Se concuerda en que el procedimiento administrativo específico para la lesividad no es objeto de controversia, por lo que debería haber sido detallado dentro de este marco legal para evitar interpretaciones sobre su funcionamiento en el ámbito administrativo. ¿Cuáles son los aspectos que se deben asegurar durante la fase administrativa?

Primero, es fundamental asegurar que el afectado o los particulares afectados tengan la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa. Segundo, se debe llevar a cabo una vista o audiencia pública donde puedan exponer oralmente sus argumentos relacionados con el proceso de lesividad en curso.

Según indica el profesor Brewer-Carías, uno de los pilares esenciales del debido proceso emana del principio de contradicción, el cual orienta el desarrollo del procedimiento administrativo y se refleja en el intercambio de argumentos que debe

---

<sup>330</sup> La declaración de lesividad no constituye una determinación definitiva sobre la nulidad o anulabilidad del acto administrativo en cuestión. Más bien, es una manifestación provisional de la opinión de la Administración Pública. Este proceso sirve como un requisito procesal previo para iniciar la impugnación del acto ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Es esencial tener en cuenta que la Administración puede tomar medidas cautelares durante este procedimiento, pero la decisión final recae en el órgano judicial competente.

acontecer entre la Administración y los administrados previo a la adopción de una decisión<sup>331</sup>.

En este sentido, la doctrina señala que la fase administrativa implica la apertura, instrucción y conclusión del procedimiento administrativo relevante, cuyo propósito es declarar el acto administrativo correspondiente como lesivo para el interés público. Este proceso requiere, como paso esencial, la audiencia de todas las partes interesadas en el procedimiento y no admite recurso administrativo, aunque puede notificarse a los interesados con fines informativos.

Entonces, el inicio del proceso de declaración de lesividad comienza con la emisión de un acto administrativo inicial, el cual tiene un carácter procedimental inherente. En contraposición, los actos definitivos y los de trámite se distinguen por su función dentro del proceso administrativo: los primeros representan las decisiones que marcan el cierre del procedimiento, mientras que los segundos se refieren a las acciones que se suceden durante el proceso y que están subordinadas a la resolución final, sirviendo como preparación para esta última. Desde una perspectiva estricta, los actos de trámite no son considerados como actos administrativos *per se*, sino más bien como acciones que forman parte del procedimiento o simples acciones de gestión.

Por lo tanto, el proceso de declaración de lesividad o acuerdo de lesividad (como se conoce en otros países) no puede iniciar sin la emisión de una resolución o acto administrativo que lo establezca. Este paso inicial es fundamental ya que proporciona a los interesados la oportunidad de conocer los argumentos de la Administración Pública para declarar un acto como lesivo. Es a través de esta acción inicial que los afectados pueden presentar defensas contra las alegaciones, infracciones o irregularidades que se les imputan,

---

<sup>331</sup> El principio del contradictorio, como parte esencial del debido proceso administrativo, asegura que todas las partes involucradas tengan la oportunidad de ser escuchadas y de presentar sus argumentos antes de que se tome una decisión administrativa. Esta confrontación de argumentos es crucial para garantizar la equidad y la justicia en el procedimiento, ya que permite que todas las perspectivas sean consideradas antes de llegar a una conclusión. Por lo tanto, el respeto y la aplicación adecuada de este principio son fundamentales para asegurar la legalidad y la legitimidad de las acciones administrativas.

con el objetivo de salvaguardar sus derechos e intereses. Posteriormente, una resolución definitiva de la Administración Pública decidirá sobre la lesividad del acto en cuestión.

En uno de los primeros episodios de lesividad en la República Dominicana, el IDAC emitió la Resolución núm. 017/2020 el 29 de octubre de 2020<sup>332</sup>. En su artículo 1, anunció de manera interna el inicio del proceso de lesividad en beneficio del interés público del acto administrativo detallado en la comunicación núm. 2293, fechada el 11 de agosto de 2020, asociada al inicio del proceso de construcción y fiscalización del proyecto del Aeropuerto Internacional de Bávaro. La fundamentación se basó en la contravención de los principios, normas y procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico vigente, respaldando la declaración de nulidad según los argumentos expuestos en la resolución. Además, el artículo 2 instruyó a la Dirección Legal del Instituto de Aviación Civil (IDAC) para que cumpliera con las disposiciones de la Ley núm. 107-13 en relación con el procedimiento administrativo correspondiente<sup>333</sup>.

A partir de lo expuesto, y en aras de asegurar el debido proceso en el caso de lesividad, el IDAC ha establecido un plazo adecuado para que los afectados y cualquier interesado puedan hacer uso del mismo y presentar la documentación que consideren relevante. Además, se ha convocado a una vista pública. Contrario a lo que se podría esperar, en este proceso los afectados parecen haber sido protegidos y se ha garantizado el debido procedimiento administrativo, especialmente siendo una de las primeras experiencias de lesividad en el país. La resolución núm. 017/2020 ha buscado ser aún más garantista al hacer referencia a posibles recursos y otros aspectos que técnicamente no eran necesarios en una resolución de iniciación o trámite. No obstante, esto no invalida de ninguna manera el inicio del procedimiento de lesividad.

En esta situación específica, los afectados y cualquier persona interesada tienen la posibilidad de expresar sus puntos de vista sobre el proceso. Durante esta etapa, los

---

<sup>332</sup> Resolución núm. 017-2020, que modifica la Resolución núm. 25-2018, que aprueba el Reglamento Disciplinario aplicable a los Jueces y Juezas del Poder Judicial, de fecha 24 de noviembre del año 2020.

<sup>333</sup> Ley No. 107-13 Sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración.



afectados también tienen la oportunidad de demostrar que se ha seguido el debido procedimiento administrativo y se han llevado a cabo todos los estudios y diligencias necesarios para obtener la autorización de manera regular, tal como se establece en la comunicación núm. 2293, fechada el 11 de agosto de 2020. La esencia de un debido procedimiento administrativo en la declaración de lesividad radica en que sea objeto de controversia y se evalúen de manera objetiva los aspectos de fondo, con el fin de emitir posteriormente una resolución definitiva. A continuación, se inicia la segunda fase, que corresponde a la esfera jurisdiccional<sup>334</sup>.

En relación con la posibilidad de suspender los actos favorables que están siendo objeto de la declaración de lesividad en sede administrativa, se llevará a cabo un análisis detallado y se presentarán diferentes posturas en una próxima entrega. En esta fase administrativa, recientemente colaborada con el IDAC para contribuir al fortalecimiento del debido proceso, se entiende que se están protegiendo los derechos de los afectados y se está llevando a cabo un procedimiento administrativo adecuado en la declaración de lesividad<sup>335</sup>. Por lo tanto, con lo expuesto anteriormente, se asegura lo establecido por el Tribunal Constitucional en varias decisiones sobre el debido proceso administrativo.

En relación con la posibilidad de suspender los actos favorables que están siendo objeto de la declaración de lesividad en sede administrativa, se realizará un análisis exhaustivo y se presentarán diferentes puntos de vista en una próxima entrega. Durante esta fase administrativa, se ha colaborado recientemente con el IDAC para fortalecer el debido proceso, lo que lleva a entender que se están protegiendo los derechos de los afectados y se está llevando a cabo un procedimiento administrativo apropiado en la declaración de lesividad. Por lo tanto, con lo expuesto anteriormente, se asegura el cumplimiento de lo

---

<sup>334</sup> Revocación del acto administrativo número 2293 del 11 de agosto del año 2020.

<sup>335</sup> Es importante advertir que la posibilidad de suspender los actos favorables durante el proceso de declaración de lesividad en sede administrativa será objeto de un análisis detallado en entregas posteriores. En esta fase administrativa, donde se busca fortalecer el debido proceso y se colabora con el IDAC, se argumenta que se protegen los derechos de los afectados y se lleva a cabo un procedimiento administrativo apropiado en la declaración de lesividad. No obstante, es necesario tener en cuenta que estas consideraciones pueden variar y deben evaluarse en el marco de las decisiones del Tribunal Constitucional sobre el debido proceso administrativo.

establecido por el Tribunal Constitucional en varias decisiones relacionadas con el debido proceso administrativo.

Como se ha mencionado, una vez se emita la resolución definitiva del procedimiento de declaración de lesividad, se dará inicio a la fase judicial. En esta etapa, la Administración Pública actuará como recurrente o demandante ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En primer lugar, el tribunal examinará si se ha seguido correctamente el procedimiento establecido. Posteriormente, analizará si existen fundamentos jurídicos suficientes para justificar la anulación del acto, a pesar de la consideración de principios como la seguridad jurídica y otros principios generales del Derecho.

Este proceso contencioso administrativo, dada su importancia, debe llevarse a cabo con la máxima transparencia, publicidad y contradicción posibles. Por lo tanto, considero necesario programar audiencias para su desarrollo. Por estas y otras razones, es imperativo actualizar la legislación que rige la jurisdicción contenciosa administrativa, que tiene su origen en el año 1947. Esto representaría la última herramienta para la transformación del Derecho Administrativo en la República Dominicana, sumándose a las ya existentes Ley núm. 107-13 y Ley núm. 247-12<sup>336</sup>.

El procedimiento tanto administrativo como jurisdiccional para restablecer la legalidad de un acto administrativo irregular es, en mi opinión, un deber ineludible que recae sobre la Administración Pública. No se trata de una facultad discrecional, como algunos podrían malinterpretar, sino de una potestad administrativa de uso obligatorio para restablecer la legalidad. En nuestro ordenamiento, esto se logra mediante la declaración de lesividad.

La fase jurisdiccional relativa al procedimiento del IDAC finalmente ya culminó, siendo fallado mediante sentencia No. 0030-03-2021-SSEN-0434, de fecha 23 de septiembre del año 2021, en cuya sentencia el Tribunal Superior Administrativo

---

<sup>336</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública, o. 247-12. G. O. o. 10691 del 14 de agosto de 2012 y Ley No. 107-13 Sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración.

Dominicano, acogió el Recurso Contencioso Administrativo interpuesto en fecha 19 de enero del 2021 por el IDAC, y declara lesiva la comunicación No. 2093 de fecha 11 de agosto del 2020, cuyo procedimiento de lesividad fue iniciado anteriormente en sede administrativa, en fecha 22 de diciembre del 2020, mediante resolución 2420, y luego confirmado por la Suprema Corte de Justicia de República Dominicana, mediante Sentencia núm. SCJ-TS-23-1451, emitida por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en fecha 15 de diciembre del 2023. Posteriormente el Poder Ejecutivo emitió el decreto 2-24 de fecha 5 de enero del año 2024, anulando el permiso otorgado para la construcción del Aeropuerto de Bávaro<sup>337</sup>.

En el proceso previo, donde se cedió la ganancia de causa al IDAC, se ratifica que si la Administración Pública considera que hay un acto administrativo ilegítimo, como han señalado los dictámenes 183:275; 200:133; 205:128; 214:68 de la Procuración del Tesoro de la Nación de Argentina, *“esta facultad de la Administración no es una excepción, sino la manifestación de un principio que obliga a la Administración, ante la presencia de actos irregulares, a revocarlos o ejecutar su revocación, o bien, si se admite la ilegitimidad, a plantear judicialmente la anulación de su propio acto”*.

Como bien ha señalado el profesor Comadira, que: *“contradice los presupuestos ético jurídicos de un Estado de Derecho, permitir, con la omisión de declarar la nulidad de un acto, cuando ésta corresponda, la subsistencia de los efectos del acto inválido o de los aparentes derechos generados por éste”*.

En síntesis, la declaración de lesividad, ya sea por nulidad o anulabilidad, en nuestra normativa, cuando se requiere, simplemente denota una responsabilidad ética, legal y moral del funcionario público, quien debe velar, dentro de su rol, por proteger el principio de legalidad infringido. Su propósito es garantizar que la actuación de la Administración Pública esté en línea con el principio de legalidad.

---

<sup>337</sup> Decreto 2-24, que anula la orden presidencial 270-20, de Danilo Medina, que autorizaba los permisos de operación del Aeropuerto Internacional de Bávaro (AIB).

#### 4.6 Revocación de actos administrativos de oficio.

La Administración tiene el poder de revocar sus actos no solo si nacen con defectos, sino también si son inicialmente válidos, lo cual es un privilegio que la Administración posee.

El art. 106 de la LPAC<sup>338</sup>, en relación con la revisión de oficio de disposiciones y actos nulos dispone:

En todo momento, las autoridades gubernamentales tienen la facultad de declarar automáticamente la nulidad de los actos administrativos, ya sea por iniciativa propia o a petición del interesado, tras obtener un dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo correspondiente de la Comunidad Autónoma, si existiere. Esta declaración se aplica a los actos que han concluido la vía administrativa o que no han sido impugnados dentro del plazo establecido, conforme a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común<sup>339</sup>.

*De igual manera, en cualquier momento, las Administraciones Públicas tienen la facultad de declarar la nulidad de las disposiciones administrativas de oficio, siempre y cuando cuenten con un dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si existiere, de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).*

Es relevante destacar la Sentencia del TSJ de Castilla la Mancha, núm. 186/2018, 17 de septiembre. ECLI: ES: TSJCLM: 2019:2079<sup>340</sup>

---

<sup>338</sup> Artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). BOE-A-2015-10565.

<sup>339</sup> Aquí se establece la posibilidad de que, en cualquier momento, las autoridades gubernamentales, de manera voluntaria o a solicitud del interesado, puedan declarar automáticamente la nulidad de los actos administrativos que hayan concluido la vía administrativa o que no hayan sido impugnados dentro del plazo establecido. Esta facultad está respaldada por el artículo 47, párrafo 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo Común y requiere obtener un dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo respectivo de la Comunidad Autónoma, si existe.

<sup>340</sup> Sentencia Contencioso-Administrativo Nº 186/2019, Tribunal Superior de Justicia de Castilla La-Mancha, Sala de lo Contencioso, Sección 2, Rec 267/2018 de 17 de Septiembre de 2019

El segundo punto aborda la cuestión de la tramitación administrativa de la revisión de oficio, indicando que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (JCCM) sostiene que, al impugnarse la inadmisión a trámite de la revisión de oficio, el Tribunal, en caso de emitir una sentencia estimatoria, no puede conceder el fondo del pedido, sino simplemente condenar a la Administración a tramitar la revisión de oficio. Se cuestiona esta afirmación al considerar que no se debe tomar de manera absoluta, ya que se destaca la regla general derivada del artículo 106.1 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece el previo dictamen del Consejo Consultivo, es decir, la tramitación administrativa. No obstante, se señala que la Administración, en lugar de realizar esta tramitación, inadmitió a trámite la solicitud de revisión, lo cual tiene consecuencias perjudiciales para el recurrente que formuló una petición de revisión debidamente fundamentada<sup>341</sup> ”.

El organismo autorizado para llevar a cabo la revisión administrativa puede optar, con justificación, por rechazar las solicitudes presentadas por los interesados sin requerir el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma. Esta inadmisión puede ocurrir cuando las solicitudes no se basan en alguna de las causas de nulidad establecidas en el apartado 1 del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC), carecen manifiestamente de fundamento o cuando ya se han desestimado otras solicitudes sustancialmente idénticas en cuanto al fondo.

Cuando el procedimiento se ha iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo.

Según lo establecido en el artículo 108 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC), una vez que se ha iniciado el proceso de revisión administrativa de acuerdo con el artículo 106, el órgano competente para determinar la lesividad tiene la autoridad

---

<sup>341</sup> STSJ de Castilla la Mancha, núm. 186/2018, 17 de septiembre. ECLI: ES: TSJCLM: 2019:2079.

para suspender la ejecución del acto si hay riesgo de que esta pueda ocasionar daños difíciles o imposibles de reparar<sup>342</sup>.

En este contexto, se resalta la Sentencia del Tribunal Supremo número 1767/2019, emitida el 16 de diciembre de 2019. Su identificador ECLI es: ES: TS: 2019:3947<sup>343</sup>:

El recurrente asocia la negación de admisión con una supuesta violación de los derechos y libertades protegidos constitucionalmente, tal como se menciona en su escrito de demanda. Sin embargo, dado que una resolución de este tipo es legalmente permisible, conforme al artículo 106.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el cual permite que *“El órgano competente para la revisión de oficio pueda decidir de manera fundamentada la inadmisión de las solicitudes presentadas por los interesados, sin necesidad de solicitar el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando estas no se basen en ninguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el caso de que se hayan desestimado otras solicitudes sustancialmente idénticas”*, lo que el recurrente debería haber argumentado es la falta o insuficiencia de motivación, o la ausencia de alguno de los requisitos en los cuales tal decisión es legalmente válida. Por un lado, porque es cierto que la solicitud de revisión se refería únicamente al artículo 47.1 de la ley mencionada, sin especificar con la debida claridad en qué causas de nulidad absoluta del precepto se basaba.

Entre las revocaciones de actos administrativos de oficio, podríamos diferenciar:

La revocación por incumplimiento posterior de los requisitos exigidos durante la vigencia del acto es un supuesto revocatorio, aunque el Reglamento de Procedimiento Administrativo no emplea explícitamente el término "revocación", sino que hace referencia

---

<sup>342</sup> En virtud del artículo 108 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC), una vez iniciado el procedimiento de revisión de oficio según el artículo 106, el órgano competente para declarar la lesividad cuenta con la facultad de suspender la ejecución del acto si existe la posibilidad de que dicha ejecución cause perjuicio de imposible o difícil reparación. Esta medida busca evitar daños irreparables durante el proceso de revisión y subraya la importancia de considerar el impacto potencial de la ejecución del acto en cuestión.

<sup>343</sup> Sentencia del Tribunal Supremo - Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, núm. 1767/2019, de 16 de diciembre de 2019. Recurso ordinario, Ponente Segundo Menéndez Pérez. ECLI: ES: TS: 2019:3947

únicamente a la extinción de los efectos del acto<sup>344</sup>. En la normativa sectorial y local, es común referirse a esta categoría de revocación al hablar del incumplimiento de los requisitos o condiciones, ya sea de manera conjunta o por separado<sup>345</sup>. El incumplimiento de los requisitos debe relacionarse con aquellos que establece la normativa en cada caso para la emisión del acto, y dicho incumplimiento debe ocurrir después de la emisión del acto y la constitución de la situación jurídica<sup>346</sup>. En caso contrario, si el incumplimiento de los requisitos ocurre al momento de emitirse el acto que crea la situación jurídica, debería considerarse la denegación del acto o la existencia de una situación de invalidez<sup>347</sup>.

En relación con el incumplimiento de las condiciones, se desaconseja adoptar una interpretación estrictamente literal que equipare estas condiciones con las condiciones suspensivas o resolutorias. Estas últimas se centran en el contenido fundamental del acto y llevan a la extinción retroactiva inevitable del mismo. Por el contrario, nos enfrentamos a cláusulas que complementan la situación jurídica derivada del acto.

Iglesias González sostiene que tanto la alusión al incumplimiento de los requisitos como a las condiciones constituyen una misma cuestión, que es la forma de llevar a cabo la ejecución.

Esta primera categoría de revocación concuerda con el primer inciso del art. 16.1 RSCL, “*Las licencias quedarán sin efecto si se incumplieren las condiciones a que estuvieren subordinadas*”, aunque no haga expresa referencia a la revocación y contrario a la doctrina que entiende que hace expresa referencia a verdaderas condiciones<sup>348</sup>, en el

---

<sup>344</sup> Así por ejemplo el art. 23 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación; el art. 62.3 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León; o el art. 56.1 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario.

<sup>345</sup> Valgan por todos los arts.15.3 de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono y el art. 4.4 de la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 22 de febrero de 1996, por la que se desarrolla el Reglamento General de Recaudación.

<sup>346</sup> Como ejemplo el art. 8 del Real Decreto 1785/2000, de 27 de octubre, sobre la circulación intracomunitaria de medicamentos de uso humano.

<sup>347</sup> Díaz, L. y José M. (1985). *Subvenciones y crédito oficial en España*. ICO, pag. 259; Laguna, J. (2006). *La Autorización Administrativa*. Civitas, pag. 331.

<sup>348</sup> Parejo, A. (1994). *Manual de Derecho Administrativo*, 3ª ed., pag. 758; en contra, Muñoz M. (1998). *Servicio Público y Mercado Servicio público y mercado*. pag. 306, o las STS 2365/1989 y 7939/1990.

sentido que hemos mencionado anteriormente.

Para entender esta revocación, es crucial analizar si los requisitos de carácter reglado considerados para la concesión del acto son exigibles o no durante la vigencia del acto administrativo. Si la obligación de cumplimiento es continua, la desaparición de esta exigibilidad inevitablemente daría lugar a la posibilidad u obligación de revocar el acto administrativo. Nos enfrentamos a una solicitud de cumplimiento desde una perspectiva dinámica, que persiste a lo largo de la existencia del acto administrativo y no se limita únicamente al momento de su otorgamiento<sup>349</sup>.

Algunos ejemplos se pueden encontrar en varias leyes y decretos. Por ejemplo, la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación, que aborda la apertura y funcionamiento de los centros deportivos; la Ley 2/2000, de 29 de junio, del País Vasco, que establece normativas para el transporte público urbano e interurbano de viajeros en automóviles de turismo; el Real Decreto 2662/1998, de 11 de diciembre, que establece reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y control de buques y para las actividades de la Administración marítima; el Real Decreto 1905/1995, de 24 de noviembre, que regula la distribución al por menor de carburantes y combustibles petrolíferos en instalaciones de venta al público; y la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, relacionada con los servicios sociales de Castilla y León.

Además de la necesidad de cumplir con requisitos a lo largo de la existencia del acto administrativo, resulta crucial detallar los requisitos y las obligaciones establecidas por una normativa o por el propio acto administrativo. Sería recomendable distinguir entre requisitos y condiciones:

---

<sup>349</sup> Si la obligación de cumplimiento es continua, la desaparición de esta exigibilidad indudablemente generaría la posibilidad u obligación de revocar el acto administrativo. Se trata de una perspectiva dinámica que considera la solicitud de cumplimiento a lo largo de la existencia del acto, no limitándose únicamente al momento de su otorgamiento. Esto destaca la importancia de evaluar la evolución de las condiciones a lo largo del tiempo para determinar la viabilidad de la revocación.



- Los requisitos hacen alusión a aquellos aspectos que la Administración ha de comprobar para poder otorgar el acto administrativo, afectando al momento de otorgamiento del acto administrativo.
- Las condiciones por su parte afectarían al acto a partir de su otorgamiento, condicionando la vida jurídica del acto.

Esta modalidad también la recogen varias sentencias STS de 23 de junio 2009 (Tol 1570704; Rec. núm. 150/2007)<sup>350</sup>, relativa a la revocación de la autorización administrativa para ejercer la actividad; STS de 12 de febrero 2008 (Tol 1296969; Rec. núm. 1097/2004) ratifica la revocación de una licencia de caza.

- La revocación de una sanción no está contemplada en el artículo 16 del Reglamento de Procedimiento Administrativo Común (RPAC), ni de manera indirecta. Sin embargo, tanto la jurisprudencia como la doctrina la distinguen de los casos de revocación por incumplimiento de condiciones o requisitos, como se discutió anteriormente. Este caso se caracteriza por la influencia del principio de legalidad penal establecido en el artículo 25.1 de la Constitución Española<sup>351</sup>.
- En consecuencia, la falta de cumplimiento de las obligaciones o requisitos establecidos debe estar vinculada a una disposición de naturaleza sancionadora que contemple como consecuencia la revocación del acto. La principal distinción con los casos simples de incumplimiento radica en la aplicación en estos casos de los principios que rigen el derecho administrativo sancionador, los cuales ofrecen mayores garantías que los que regulan el procedimiento administrativo común.

---

<sup>350</sup> STS 451/2009, 23 de Junio de 2009. La Sala Primera del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados indicados al margen, ha visto el presente recurso de casación interpuesto por el demandante D. Pelayo, representado ante esta Sala por el Procurador D. Antonio Sánchez Jáuregui, contra la sentencia dictada con fecha 15 de septiembre de 2004 por la Sección 4ª de la Audiencia Provincial de Murcia en el recurso de apelación nº 419/03 dimanante de los autos de juicio ordinario nº 347/02 del Juzgado de Primera Instancia nº 4 de Lorca, sobre cumplimiento de contrato de compraventa.

<sup>351</sup> Rebollo, M. (2001). *El Contenido de las Sanciones, justicia administrativa*. prólogo a las cláusulas accesorias del acto administrativo; STS 7025/2001 o 625/1994; STC 181/1990.

- Por otro lado, algunos autores argumentan que no se trata realmente de casos de revocación, sino que lo adecuado es aplicar el procedimiento sancionador, en el cual se consideraría la posible revocación del título y la imposición de la sanción correspondiente según las circunstancias de cada caso<sup>352</sup>.
- **Revocación por variación objetiva de circunstancias.** Independiente de la voluntad del interesado o de la Administración competente, se deslumbra un cambio material que determina la necesidad de desaparición de la situación jurídica.
- Este principio podría equipararse al artículo 16.2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL), el cual establece que los actos administrativos *“deberán ser revocados cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación”*. Esta disposición se repite a lo largo de la legislación local y sectorial.

No obstante, hay autores que consideran que referirnos a esta categoría como revocación no es lo más acertado. Sala Arquer<sup>353</sup>, considera más adecuado entender esta categoría como una ilegalidad sobrevenida que debe resolverse mediante la anulación del acto administrativo y no recurrir a la revocación.

- Revocación debido a la modificación en la valoración de las demandas del interés público. Conforme al mandato constitucional establecido en el primer párrafo del artículo 103 de la Constitución Española, la acción administrativa en su conjunto, y no solo limitada a los casos de revocación, debe orientarse hacia la consideración de los intereses generales.

Esta categoría de revocación se refiere a la facultad de la administración para reconsiderar, según las nuevas circunstancias, la pertinencia del mantenimiento de la

---

<sup>352</sup> González, Felipe (2017). *La revocación de actos administrativos favorables*. Valencia: Tirant lo Blanch, pag. 115.

<sup>353</sup> Arquer, J. (1974) *La revocación de los actos administrativos*, Instituto de estudios administrativos. Madrid, pag. 157, el cual cita además a Entrena Cuesta (1959). *“Las licencias en la legislación local”*, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 107, pag. 675 y a Palasí, V. (1950). *“La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo”*. *Revista de administración pública*, núm. 3. pag. 53-130.

situación jurídica creada por el acto. Este acto fue dictado en su momento con la observancia del interés público y, ahora, la administración puede volver a evaluar su idoneidad para la satisfacción del interés público<sup>354</sup>.

Se corresponde esta con el último inciso del art. 16.1 RSCL que habilita a revocar los actos “cuando se adoptaren nuevos criterios de apreciación”.

Iglesias González<sup>355</sup> por su parte, considera que estamos ante una variación de la situación jurídica provocada unilateralmente por la administración que puede actuar en tres direcciones:

- cambiar la normativa que regulaba el acto y sus condiciones,
- cambiar de criterio de la administración,
- cláusula de precario.

Cuando la revocación se produce debido a un cambio en la apreciación de la Administración con el objetivo de proteger el interés público, no implica un poder discrecional sin restricciones, ya que no se trata de una revocación fundamentada en una alteración arbitraria de criterios. El cambio de valoración debe estar debidamente motivado y basarse en circunstancias que puedan ser verificadas. En cualquier caso, el margen inicial de apreciación concedido a la Administración para sopesar el interés público está respaldado normativamente.

Las cláusulas de precario son disposiciones de la Administración incorporadas al emitir el acto, mediante las cuales se condiciona este a una eventual decisión administrativa futura que declare la preeminencia del interés público sobre la situación jurídica generada por el acto. En estos casos, la revocación no se origina a partir de una modificación

---

<sup>354</sup> Este acto fue originalmente emitido en conformidad con el interés público, pero la administración ahora tiene la facultad de revisar su idoneidad para satisfacer ese interés público en vista de las circunstancias cambiantes. Esto destaca la naturaleza dinámica de la revocación, que permite a la administración adaptar sus decisiones a las condiciones actuales.

<sup>355</sup> González, F (2017). *La revocación de los actos administrativos favorables*. Valencia: Tirant lo Blanch, pag. 120-139.

normativa, ya que el acto se había emitido en precario o con reserva de revocación. Tampoco implica un cambio en la valoración del interés público por parte de la Administración Pública<sup>356</sup>.

Sala Arquer<sup>357</sup> considera que se constituye así una situación de provisionalidad del derecho, previéndose desde el principio la posibilidad de que varíe el contexto en el que se dictó el acto, siendo la figura de la reserva de revocación más asimilable al principio hipotecario de inoponibilidad de los derechos que al precario civil por la mediatización, que suponen los principios que rigen la actuación de la administración en el derecho administrativo.

- Revocación por cambio de criterio de apreciación del interés público. La revocación en este caso deriva de la nueva apreciación que la Administración realiza al dictar el acto administrativo de lo que es de interés general y la oportunidad de revocar el acto.

La diferencia entre esta forma de revocación y la revocación por cambio de normativa reside en la ausencia de un cambio normativo específico. En este escenario, es la propia Administración la que, de manera discrecional, decide que el acto administrativo favorable, emitido de acuerdo con la normativa existente y aún conforme a ella, debe dejar de mantenerse por consideraciones de interés general.

No obstante, la autoridad discrecional para revocar actos administrativos no es sin restricciones, al igual que cualquier actuación administrativa en nuestro sistema legal. Este prohíbe la arbitrariedad de los poderes públicos y establece que la Administración debe sujetarse al ordenamiento jurídico y al interés general.

---

<sup>356</sup> Aunque las cláusulas de precario ofrecen flexibilidad a la Administración para futuras decisiones, los beneficiarios deben ser conscientes de que, incluso sin cambios normativos o ajustes en la valoración del interés público, la revocación puede derivar de decisiones administrativas posteriores. La incorporación de cláusulas de precario no garantiza la inmutabilidad del acto, y los interesados deben considerar la posibilidad de revisiones basadas en la preeminencia del interés público.

<sup>357</sup> Arquer, S. y José M., op. Cit., pag. 273.

Entre las limitaciones de la actuación que la doctrina ha destacado, podríamos mencionar:

- a) La Administración no puede acudir a esta modalidad revocatoria cuando se está ante situaciones amparadas por actos de carácter reglado, sino que su uso queda restringido a aquellos que habiliten a la Administración con facultades discrecionales<sup>358</sup>.
- b) Si no estamos ante el supuesto de revocación por cambio normativo que vimos anteriormente, no quiere decir que la Administración pueda revocar al margen de cualquier previsión normativa<sup>359</sup>, ya que lo que se da en estos supuestos es un cambio de criterio de la Administración previa comprobación de circunstancias “objetivas y contrastadas<sup>360</sup>” que sin duda alguna debe tener un amparo normativo. Por ello la motivación de las resoluciones cobra una especial importancia en este caso que nos ocupa.
- **Revocación por cláusula de precario.** Según Laguna de Paz<sup>361</sup>, estamos ante un mecanismo por el que se prevé en la misma emisión del acto administrativo favorable el posible condicionamiento de su eficacia a través de la configuración de causas de interés general sujetas a la apreciación discrecional por la Administración concesionaria del acto administrativo favorable.
- **Revocación por incumplimiento de las condiciones impuestas por el acto administrativo.** Identificadas como modo y no como condiciones suspensivas o resolutorias. Gallego Anabitarte y Marcos Fernández, distinguen entre verdadera condición (suspensiva o resolutoria) y el resto de cláusulas que generan obligaciones para el titular del acto administrativo siempre y cuando tomamos en cuenta su

---

<sup>358</sup> Arquer, S. (1974). *La revocación de los actos administrativos*, Instituto de estudios administrativos. Madrid, pag. 161.

<sup>359</sup> González, F (2017). *La revocación de los actos administrativos favorables*. Valencia: Tirant lo Blanch, pag. 133, 134.

<sup>360</sup> STS de 20 de diciembre de 1988; Rec. núm. 9988/1988.

<sup>361</sup> Laguna, C. (2006). *La Autorización Administrativa*. Editorial Civitas, pag. 238-239.

relación con el contenido básico del derecho otorgado<sup>60362</sup> mediante el acto administrativo; encontrándose las verdaderas condiciones al contenido básico del derecho, por lo que su incumplimiento genera ineficacia, provocando la extinción del propio acto con efectos retroactivos. El resto de las cláusulas no tienen esta relación tan estrecha con el contenido básico del derecho otorgado, limitándose a completar la situación jurídica básica definida por el acto administrativo<sup>363</sup>.

Se considera una auténtica condición resolutoria cuando los efectos establecidos explícitamente para el cumplimiento o incumplimiento de dicha condición conllevan la extinción retroactiva del acto, es decir, “ex tunc”. Es crucial que se excluya expresamente la revocación como consecuencia asociada a este caso, que tiene efectos “ex tunc”. Aunque la normativa utiliza el término “condición”, sería más preciso referirse a ella como “obligación” o “modo”. Por lo tanto, las condiciones objeto de análisis, cuyo incumplimiento provoca la revocación del acto en el que se integran, son auténticos modos<sup>364</sup>.

Por lo general, las obligaciones exigidas en un acto administrativo no son pocas, teniendo algunas un origen normativo y otro práctico, lo que podría consistir en un desplazamiento de la regulación del contenido de los actos administrativos de la norma al acto<sup>365</sup>.

No obstante, es crucial señalar que el incumplimiento de la obligación impuesta en el acto administrativo no siempre conlleva automáticamente su revocación. Aunque es cierto que en muchos casos la legislación asocia el incumplimiento de estas condiciones con la posibilidad de revocación.

---

<sup>362</sup> Gallego, A. y Fernández D. (1996). *Derecho Administrativo I. Materiales*, 8ª reimpresión corregida.

<sup>363</sup> 1 STS de 17 de marzo 1992; Tol 5128235; Rec. núm. 3233/1990.

<sup>364</sup> Aunque la normativa clasifica ciertos elementos como condiciones resolutorias, es importante destacar que el incumplimiento de estas puede resultar en la revocación del acto. La terminología específica utilizada puede no reflejar la realidad operativa, y los interesados deben tener en cuenta la posibilidad de revocación, incluso si se mencionan como condiciones resolutorias. La precisión terminológica no garantiza la inmunidad contra la revocación, y se recomienda un análisis detenido de las implicaciones prácticas.

<sup>365</sup> Laguna de Paz, José Carlos, 2006, *La autorización Administrativa*, Editorial Civitas, pp. 215.

Algunos ejemplos que se podrían destacar: Decreto 143/2015, de 11 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Generalidad de Cataluña; Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono; Ley 8/1998, de 15 de junio de la Comunidad de Madrid, por la que se establecen las normas reguladoras de las vías pecuarias.

Ante la ambigüedad en la determinación de si estamos tratando con condiciones u obligaciones, algunas normativas, como el Real Decreto 484/1996, de 7 de abril, optan por asociar la revocación al incumplimiento de ambas. En el caso de la revocación como consecuencia del incumplimiento por parte del particular de las obligaciones asumidas con la concesión del acto administrativo, la jurisprudencia utiliza indistintamente los conceptos de condición y obligación. Esto se refleja en sentencias como la del Tribunal Supremo de 23 de junio de 2009 (Tol 1570704; Rec. núm. 150/2007), la de 25 de enero de 2006 (Tol 850256; Rec. núm. 1946/2003) y la del 29 de marzo de 2004 (Tol 421226; Rec. núm. 329/1999), entre otras.

- **Incumplimiento de las obligaciones del titular en materia de subvenciones<sup>366</sup>.**

Las ayudas públicas no están reguladas de forma general en el ordenamiento jurídico, pero si las subvenciones en la Ley General de Subvenciones (LGS), estructurada en tres partes: procedimiento de concesión y gestión, reintegro y control financiero de subvenciones.

Enfocándonos en el tema del reintegro de las subvenciones, según lo dispuesto en los artículos 36 y 37 de la Ley, se observa que la normativa prioriza la efectividad del reintegro en situaciones de ilegalidad o improcedencia. Establece un interés legal del dinero más un 2%, relegando secundariamente la anulación. Aunque la ley no detalla el régimen legal ni los casos específicos en los que se puede revocar una subvención, el artículo 37

---

<sup>366</sup> Becerra, M. (2018). “Anulación, revocación y revisión de oficio en el régimen del reintegro previsto en la Ley general de subvenciones”, *DA núm. 5, Nueva época*. Documentación Administrativa, Sección: Comunicaciones e Iniciativas, DOI: 10.24965/da v 0I5.10616, pp. 107-123.

deja claro que ciertas causas, denominadas “de regreso”, constituyen revocaciones típicas de subvenciones. Un ejemplo sería el incumplimiento por parte del beneficiario, que conlleva al reintegro y no se configura como una nulidad o anulabilidad de la concesión<sup>367</sup>.

Una vez que se ha producido la revocación, el reintegro implica la devolución del dinero recibido en calidad de subvención, pudiendo ser efectuado de manera total o parcial. Esta devolución puede derivar de la revocación, ya sea total o parcial, después de la dispensación total o parcial de la subvención (según la concesión perciba la totalidad del importe al inicio del proyecto o un porcentaje al principio y otro tras la finalización y justificación del proyecto, o bien porcentajes a lo largo del desarrollo de este, como en las justificaciones anuales en el caso de proyectos de larga duración, conocidos como “proyectos estratégicos”). El reintegro puede estar motivado por dos razones:

- 1) Anulación del acto administrativo por el que se concede la subvención;
- 2) Por la existencia de causas, que la Ley llama de reintegro, causas de revocación, basadas en el incumplimiento de las obligaciones del beneficiario o de los objetivos del proyecto objeto de la subvención.

Por consiguiente, tanto si estamos ante una anulación o una revocación de la subvención, las consecuencias serán las mismas: el reintegro. La devolución del importe percibido en concepto de subvención<sup>368</sup>.

El art. 37 LGS recoge las causas legales determinantes de la obligación de reintegro por incumplimiento de beneficiarios y entidades colaboradoras. Entre ellas podríamos destacar:

---

<sup>367</sup>A pesar de la aparente jerarquía entre el reintegro y la anulación en el contexto de las subvenciones, se debe tener precaución al interpretar la normativa. La ley no proporciona detalles exhaustivos sobre el régimen legal de revocación de subvenciones, lo que puede generar incertidumbre en situaciones específicas. Los términos como “de regreso” utilizados en el artículo 37 pueden ser susceptibles de interpretación, y es fundamental que los beneficiarios consideren la posibilidad de revocación, incluso en casos donde la anulación no parezca evidente. La falta de claridad puede tener implicaciones significativas, y se recomienda un análisis minucioso de las disposiciones legales y sus posibles interpretaciones.

<sup>368</sup> Martínez G. y Alfonso, L. (2006). *El reintegro de las subvenciones públicas*, pp. 60-61.



1. Incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamentan la concesión de la subvención;
2. Incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente, en los términos establecidos en el art. 30 de la LGS<sup>369</sup>, y en su caso, en las normas reguladoras de la subvención;
3. Incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas de difusión contenidas en el art. 18.4 de la LGS;
4. Resistencia, excusa, obstrucción o negativa a las actuaciones de comprobación y control financiero, de contabilidad, registrales o conservación de documentos;
5. Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Administración a las entidades colaboradoras y beneficiarias, así como de los compromisos por ellos asumidos.

#### **4.7 Revocación de actos administrativos a instancia de parte.**

El artículo 106 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC) garantiza a toda persona con interés el derecho subjetivo de requerir a la Administración, en cualquier momento, la declaración de nulidad de los actos administrativos que presenten un vicio de nulidad de pleno derecho, sin importar si el acto es beneficioso o perjudicial<sup>370</sup>.

Nos encontramos ante una acción que el marco jurídico solo reconoce en situaciones de actos nulos de pleno derecho. Es crucial contar con la legitimidad para llevar a cabo esta acción, que según el artículo 106.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC), implica que debe ser "a solicitud del interesado". Esto significa que no se trata de

---

<sup>369</sup> Artículo 30 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. BOE-A-2003-20977

<sup>370</sup> El artículo 106 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC) confiere el derecho subjetivo a solicitar la nulidad de actos administrativos con vicios de nulidad de pleno derecho, pero no obstante a eso, el ejercicio de este derecho puede implicar consecuencias y desafíos. La solicitud de nulidad debe estar respaldada por argumentos sólidos y evidencia del vicio alegado. Además, el proceso puede involucrar procedimientos administrativos y, en algunos casos, recursos jurisdiccionales. Por lo tanto, se recomienda precaución y asesoramiento legal al emprender este tipo de acciones para garantizar una presentación efectiva y fundamentada.

una acción de carácter popular, sino más bien de una acción de nulidad que tiene un carácter individual y requiere que sea iniciada por el interesado directamente.

Cuando el acto se determine como anulable, el afectado cuenta con la alternativa de presentar los recursos administrativos o judiciales correspondientes. En el ámbito de los recursos administrativos, se establece una diferenciación en cuanto a las personas facultadas para argumentar vicios de nulidad y de anulabilidad.

El artículo 115.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC), en su disposición sobre el recurso administrativo, establece que "Los vicios y defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado". Esta norma afecta únicamente a los particulares y no a la Administración, y se centra exclusivamente en los actos que son anulables. Sin embargo, la jurisprudencia también ha tratado las impugnaciones de actos nulos por parte de los particulares<sup>371</sup>. Además de los casos mencionados, las normas de legitimación son idénticas tanto para los casos de nulidad como para los de anulabilidad. Por lo tanto, el interesado tiene la posibilidad de presentar un recurso administrativo contra el acto administrativo en cuestión<sup>372</sup>.

En el contexto de la revocación de actos administrativos, es importante señalar que la Administración puede, en determinadas circunstancias, revocar incluso aquellos actos que inicialmente declaran derechos. Respecto al silencio administrativo, si el procedimiento se inicia a solicitud de parte y transcurren seis meses desde su inicio sin que se emita una resolución expresa, se entenderá que la solicitud ha sido desestimada por silencio administrativo. Esto podría tener implicaciones en la revocación del acto en cuestión<sup>373</sup>.

---

<sup>371</sup> Machado M. (2018). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho público general*, Tomo XII. *Actos administrativos y sanciones administrativas*. pag. 190.

<sup>372</sup> Beladiez, M. (1994). "La nulidad y la anulabilidad. Su alcance y significación". *Revista de Administración Pública*, núm. 133.

<sup>373</sup> Se destaca que, en el ámbito de la revocación de actos administrativos, la Administración puede ejercer su facultad de revocar incluso aquellos actos que inicialmente reconocen derechos. Es esencial tener en cuenta que la posibilidad de revocación, especialmente en casos de actos favorables, puede generar impactos significativos en los derechos de los interesados. Además, en situaciones de silencio administrativo, donde el procedimiento se inicia a solicitud de parte

Un ejemplo de revocación de actos administrativos a instancia de parte se evidencia en los procedimientos de extranjería, específicamente en situaciones en las cuales un ciudadano extranjero, en condición irregular en España, se ve enfrentado a un procedimiento sancionador firme que resulta en su expulsión. En casos en que la expulsión en vigor impide la regularización de su situación administrativa en España, el individuo no puede interponer un recurso contencioso-administrativo, ya sea porque ha transcurrido el plazo legalmente establecido (dos meses a partir del día siguiente a la notificación de la resolución) o porque se ha recurrido y se ha emitido una sentencia desestimatoria, que a su vez es firme, y no se admite la interposición de ningún recurso contra la misma. En esta situación, se podría recurrir a la revocación del acto administrativo sancionador mediante la presentación de un escrito ante la Delegación o Subdelegación del Gobierno que decretó la expulsión, argumentando y demostrando un cambio en las circunstancias personales que justifique un beneficio para el afectado, o presentando circunstancias no consideradas en el momento de dictar la resolución inicial.

La revocación implicaría la anulación de la resolución de expulsión. Sin embargo, otorgar este beneficio es una decisión discrecional de la Administración, ya que no existe una obligación legal que la obligue a revocar dicha resolución. La Administración puede ejercer esta facultad únicamente si cuenta con una justificación documentada que explique el cambio significativo en las circunstancias personales del interesado que llevaron a la resolución inicial.

Es necesario resaltar que la revocación en estos casos debe ser solicitada a instancia de parte y debe materializarse antes de la ejecución del acto administrativo sancionador, es decir, antes de que se lleve a cabo la expulsión del interesado del territorio nacional. Por lo tanto, cualquier cambio en la situación personal del interesado debe llevar a la solicitud de

---

y no se emite una resolución expresa en un plazo determinado, puede interpretarse como desestimación por silencio, lo cual puede tener implicaciones en la eventual revocación del acto. Se aconseja precaución y asesoramiento legal al considerar estos aspectos.

revocación de la resolución de expulsión, de acuerdo con los términos definidos por la propia Administración.

#### **4.8 Límites de la revocación.**

La Administración Pública tiene la facultad de revocar sus actos, ya sea que estos surjan con defectos desde su origen o que sean inicialmente válidos. La capacidad de ser revocado es una característica intrínseca del acto administrativo y representa un privilegio que la Administración posee, aunque esta facultad no debe ni puede ser ilimitada.

El artículo 139 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC) establece que la Administración tiene la facultad de revocar sus actos *“siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”*<sup>374</sup>.

El legislador sujeta la potestad de revocación de actos administrativos favorables que posee la Administración, estableciendo limitaciones explícitas en el artículo 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC): *“las facultades de revisión establecidas en este Capítulo no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, el tiempo transcurrido u otras circunstancias, su ejercicio resultare contrario a la equidad, al derecho de los particulares o a las leyes”*.

El artículo menciona un conjunto de circunstancias que sirven como límite a las facultades excepcionales de revocación de actos administrativos favorables. Busca abordar la incertidumbre inherente a cualquier proceso de revocación, al equilibrar la legalidad y la seguridad jurídica. Introduce una novedad al incluir el respeto a la buena fe, con el objetivo

---

<sup>374</sup> El artículo 139 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas., otorga a la Administración la potestad de revocar sus propios actos administrativos en determinadas circunstancias. Esta facultad no es absoluta y está sujeta a ciertas restricciones y condiciones establecidas en la ley. Por lo tanto, la Administración debe ejercer esta potestad con prudencia y de acuerdo con los principios legales que rigen su actuación, como el principio de igualdad, el interés público y el ordenamiento jurídico. Esta disposición busca equilibrar la necesidad de flexibilidad administrativa con la protección de los derechos de los ciudadanos y la legalidad en el ejercicio del poder público.

de buscar un equilibrio entre la Ley y la equidad, el derecho de los particulares y la normativa legal<sup>375</sup>.

Se nota un aumento en la consideración de factores ético-morales de especial importancia que, al ser evaluados en la situación jurídica específica creada a favor de los interesados, deberían evitar el ejercicio de la potestad revocatoria. No obstante, se debe analizar caso por caso la posición jurídica en la que queda el interesado cuando se revoca un acto administrativo positivo que ha reconocido un derecho, evitando esta posibilidad si la situación se presenta como particularmente perjudicial para el interesado.

Sin embargo, durante el análisis, hemos constatado que la revocación es posible incluso cuando va en contra de los derechos reconocidos a los particulares por la Administración en el acto que se está revocando, siempre y cuando las normas o el propio acto lo contemplen, como es el caso de la caducidad de concesiones, o debido a la aparición de circunstancias imprevistas, como, por ejemplo, un cambio en la legislación vigente.

En cuanto al plazo, la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC) no establece un período específico, pero prohíbe que *“las facultades de revisión sean ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido u otras circunstancias, su ejercicio resultare contrario a la equidad, a la buena fe o al derecho de los particulares o a las leyes”*.

La falta de límites se evidencia principalmente en la especificación de los actos susceptibles de revocación, dado que no todos pueden ser revocados.

Tanto la legislación como la jurisprudencia definen varias limitaciones al principio de revocabilidad entre los que podríamos destacar:

---

<sup>375</sup> Aunque el artículo establece límites a las facultades de revocación de actos administrativos favorables, la interpretación y aplicación de estas disposiciones pueden variar según el contexto legal y jurisprudencial de cada país o jurisdicción. Por lo tanto, es fundamental consultar las leyes y regulaciones específicas que rigen el procedimiento administrativo en el ámbito correspondiente para comprender completamente el alcance y las implicaciones de estas disposiciones. Además, la noción de buena fe puede ser subjetiva y su aplicación puede depender de la interpretación de los tribunales en casos concretos, lo que resalta la importancia de buscar asesoramiento legal especializado en situaciones que involucren la revocación de actos administrativos.

- **En lo referente al derecho adquirido:** conforme a una jurisprudencia consolidada, la Administración Pública no tiene la facultad de revocar sus actos declaratorios de derecho, debiendo respetarlos en su totalidad y acatar todas las consecuencias que estos generen. Es importante tener presente que un acto administrativo emite una declaración jurídica con un valor de derecho subjetivo, cuyo contenido está garantizado por el propio acto administrativo. Si se llegara a revocar de manera deliberada, se crearía una inestabilidad en las situaciones jurídicas de origen administrativo. Algunas disposiciones legislativas también hacen alusión a la irrevocabilidad deliberada de los actos declarativos de derecho.
- **Principio de jerarquía:** los actos administrativos están sometidos a las disposiciones generales que les dan eficacia, siendo la entidad que lo dicta sometido a ella.
- **Competencia para revocar:** según el art. 10.2 del Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa, el órgano competente para acordar el inicio del procedimiento de revocación es el superior jerárquico del que hubiese dictado el acto administrativo favorable<sup>376</sup>.

En contraste, de acuerdo con la Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de las telecomunicaciones por cable, es el mismo órgano que otorga quien lleva a cabo la revocación.

Para determinar la autoridad competente para emitir la revocación de los actos administrativos favorables, se puede recurrir al Capítulo I del Título V de la Ley de

---

<sup>376</sup> esta competencia jerárquica puede variar dependiendo del tipo de acto administrativo, la jurisdicción y la normativa aplicable en cada caso particular. Además, es esencial considerar que las leyes y reglamentos pueden ser modificados o actualizados con el tiempo, lo que podría influir en la asignación de competencias para la revocación de actos administrativos. Por lo tanto, al enfrentarse a situaciones que requieran la revocación de un acto administrativo, es fundamental consultar la legislación y obtener asesoramiento especializado para determinar con precisión la autoridad competente y los procedimientos aplicables.

Procedimiento Administrativo Común (LPAC) <sup>377</sup>, que se podría considerar como un conjunto coherente. Para resolver cualquier ambigüedad, se puede complementar con la disposición sobre la revisión de oficio, que se encuentra en el artículo 111 de la LPAC, y con el principio jerárquico mencionado anteriormente. Santamaría Arias sugiere recurrir a una interpretación sistemática, incluso para las normas generales que regulan el procedimiento administrativo, así como a cualquier otra legislación administrativa relevante<sup>378</sup>.

Algunos autores como Garrido Falla<sup>379</sup> y Boquera Oliver<sup>380</sup>, entre otros, plantean la posibilidad de considerar como autoridad competente para la revocación el mismo órgano que emitió inicialmente el acto administrativo sujeto a revocación.

Iglesias González<sup>381</sup> va un paso más allá y se opone categóricamente a la idea de delegar la facultad de revocación a entidades colaboradoras de la Administración, argumentando que se trata de competencias exclusivamente administrativas.

- La legislación no aborda directamente la cuestión de la legitimación para solicitar el inicio del procedimiento de revocación. Sin embargo, varios autores respaldan la idea de que los interesados deberían tener la legitimación para solicitar la admisión de la iniciación del procedimiento de revocación.

Cuando se trata de la revocación de actos favorables, Iglesias González<sup>382</sup>, sostiene que se debería permitir que los interesados inicien el procedimiento de acuerdo con lo establecido en el artículo 54.1 y el artículo 21.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC). El artículo 21.1 establece que *“La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma*

---

<sup>377</sup> Santamaría, R. Á. (2000). “La reforma del artículo 105.1 LPC y la revocación de los actos administrativos”. Revista de Administración Pública, núm. 151, pag. 444.

<sup>378</sup> Santamaría, R. Á. Op. Cit., pp. 448.

<sup>379</sup> Garrido, F. (1949). “Nota de jurisprudencia”, Revista de derecho privado. pag. 780.

<sup>380</sup> Boquera O, J. (1993). Estudios sobre el acto administrativo, 7ª ed.. Civitas, pag. 427.

<sup>381</sup> González, I. (2017). La revocación de actos administrativos favorables. Valencia: Tirant lo Blanch, pag 214.

<sup>382</sup> Idem. 213.

*de iniciación", mientras que el artículo 54 de la LPAC señala que "Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud del interesado".*

Sin embargo, el Consejo de Estado opina que la facultad de los interesados para solicitar la iniciación del procedimiento de revisión de actos administrativos favorables debe ser excepcional.

Santamaría Arinas<sup>383</sup> argumenta que la intención del legislador es clara al excluir la posibilidad de que las partes inicien el procedimiento. Además, rechazó una enmienda al artículo 105 de la Ley de 1992 que buscaba incorporar esta posibilidad. Aunque reconoce que nada impide que la solicitud se realice a través del derecho de petición establecido en el artículo 29 de la Constitución Española.

- El plazo para la revocación del acto administrativo está establecido en el artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC), que establece el plazo de prescripción para la Administración para revocar sus actos de gravamen. Autores como Alenza García o Iglesias González consideran que la Administración debería tener la facultad de revocar sus actos en cualquier momento, siempre y cuando se respeten los límites que pueda establecer la normativa específica aplicable a cada caso en particular.
- La jurisprudencia también puede constituir un obstáculo para la revocación de un acto administrativo, especialmente cuando dicho acto ha sido declarado válido por una sentencia firme.
- La Administración Pública no puede emitir un acto revocatorio que contradiga lo establecido en una sentencia firme, a menos que dicha sentencia se haya declarado inejecutable mediante un recurso contencioso administrativo.

---

<sup>383</sup> Santamaría, R. Á. (2000). "La reforma del artículo 105.1 LPC y la revocación de los actos administrativos". Revista de Administración Pública, núm. 151, pag. 447.



Los actos administrativos que se consideran irrevocables también tienen restricciones, y la jurisprudencia ha reconocido esto en varios fallos.

La corrección de errores y equivocaciones materiales y de hecho en las resoluciones emitidas por la Administración Pública está permitida. Los errores de hecho no son considerados una fuente de derecho y, por lo tanto, pueden y deben ser corregidos si son evidentes y claros con el fin de subsanar el acto administrativo.

- **Ilegalidad de la resolución revocatoria:** la Administración Pública puede y debe revocar estos actos declaratorios de derecho cuando son manifiestamente ilegales.
- **Medidas ejecutorias del acto:** Después de emitir un acto declaratorio de derecho, la Administración puede tomar medidas de mera ejecución de lo acordado. Estas medidas no constituyen una excepción al principio de irrevocabilidad.

Por todo de lo anteriormente mencionado, se resume que:

- **La revocación no puede constituir dispensa o exención no permitida por las leyes o ser contraria al ordenamiento jurídico:** las disposiciones legales deben ser interpretadas de manera unívoca. Cuando la Administración ejerce su facultad de revocación, debe garantizar que no se vulneren las normativas jurídicas vigentes. Varios autores tienen diferentes opiniones sobre si la revocación afecta al acto reglado o a los elementos reglados.
- **La revocación no puede cortar el principio de igualdad:** el mayor obstáculo a la potestad revocatoria radica en el principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución Española, que establece que *“los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”*.

No obstante, el precepto no se puede entender en términos absolutos ya que la igualdad no la podemos ver como una obligación de tratar a los interesados de manera

exactamente igual ni ir al otro extremo que sería un trato completamente discrecional y diferenciador. Estaríamos según Fernando Rey Martínez ante “*una técnica de control que mide el grado de desigualdad jurídicamente admisible*”.

Sin embargo, este principio no puede ser interpretado de manera absoluta, ya que la igualdad no implica tratar a todos los interesados de manera idéntica ni adoptar un enfoque completamente discrecional y diferenciado<sup>384</sup>. Según Fernando Rey Martínez, estaríamos frente a “*una técnica de control que evalúa el nivel de desigualdad jurídicamente aceptable*”.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC), la Administración tiene la capacidad de apartarse del criterio seguido en actuaciones previas o del dictamen de órganos consultivos, siempre y cuando lo haga de forma justificada. En tales circunstancias, se requiere que la justificación contenga una breve alusión a los hechos y fundamentos de derecho.

La revocación no puede ser contraria al interés público: lo característico de la revocación de los actos favorables en relación con los demás procedimientos de revisión de la actuación administrativa es la ausencia de intereses privados por los que la ley debe velar<sup>385</sup>.

Según la visión de Sanz Rubiales, es esencial enfatizar que al revocar un acto administrativo, se debe garantizar que el interés público que inicialmente impulsó la decisión no resulte afectado negativamente. En este sentido, cualquier nuevo fundamento que respalde la revocación debe estar debidamente justificado por razones diferentes y que hayan surgido después de la decisión inicial.

---

<sup>384</sup> Martínez, R. (2018). *Lecciones de derecho constitucional II*, Paloma Biglino Campos (coord.), 2ª ed. Aranzadi, pag. 459-463.

<sup>385</sup> García, A (2017). *Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos* Thomson-Reuters-Aranzadi, pag. 201-202

#### 4.9 Indemnización por revocación.

El ordenamiento jurídico no regula de forma expresa los efectos o consecuencias de la revocación de un acto administrativo. No lo hace ni la LPAC ni tampoco la LJCA, cuyo art. 71.1 tan sólo se limita a decir que cuando la sentencia estimase el recurso contencioso – administrativo “*declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o acto recurrido*”<sup>386</sup>.

En sus estudios, Tomás Cano Campos destaca que “*el derecho solo proporciona tutela o protección a los actos que cumplen con las normativas que regulan su proceso de elaboración y definen su contenido. Si un acto no cumple con dichas normas, no debería surtir efecto, ya que toda acción administrativa debe llevarse a cabo con total sujeción a la ley y al derecho, tal como lo establece el artículo 103.1 de la Constitución Española de 1978*”.

Sin embargo, debido al interés general al que la Administración debe alinear sus acciones y a la función de estabilización del Derecho que cumple el acto administrativo, la normativa obliga a presumir su validez<sup>387</sup>. En consecuencia, el acto produce efectos de manera inmediata, lo que lleva a la necesidad de actuar sin cuestionar si es conforme o no a derecho hasta que se revoca el acto.

Hasta que se efectúe la revocación, tanto el acto como sus efectos están respaldados legalmente, independientemente de los vicios y de la eficacia o irregularidad que conduzcan a la producción de efectos jurídicos que no se ajusten a Derecho.

Cuando un acto administrativo es revocado por un órgano competente, la situación jurídica creada pierde el respaldo y la protección previamente mencionados, y es necesario establecer o restaurar la legalidad o protección.

---

<sup>386</sup> Campos, C. (2018). “*Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho Administrativo*”, DA. Nueva Época – núm. 5, ISSN: 1989-8983 - DOI: 10.24965/da.v 015.10605, pag. 7-26.

<sup>387</sup> Rebollo, M. (2005). “*La presunción de validez*”, Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 128.

En caso de que no sea factible restablecer la situación original, se procederá al resarcimiento siempre y cuando se cumplan los requisitos de la responsabilidad patrimonial. Si estos requisitos se cumplen, también es posible la reparación secundaria junto con el restablecimiento de la legalidad. La reparación compensatoria constituye un sistema independiente de protección<sup>388</sup>.

Si los efectos jurídicos del acto administrativo aún no se han materializado (como el pago de una subvención, la imposición de una multa, la construcción de un edificio, etc.), entonces su cumplimiento ya no será exigible ni posible de ejecutar. En este caso, no estaríamos hablando de ninguna protección específica dirigida a ese fin<sup>389</sup>.

Sin embargo, una vez que los efectos jurídicos se han concretado, se hace necesario el resarcimiento o la restauración al estado previo a la comisión de la irregularidad que condujo a la invalidez del acto administrativo. Esto puede implicar acciones como la devolución del importe de una multa pagada, la restitución de una subvención recibida indebidamente, la demolición de una construcción que infringe una norma, entre otras medidas.

En casos de vicios de forma que invaliden el acto, la corrección y la restitución pueden ser medios para restablecer la legalidad de acuerdo con lo establecido por la ley.

Cuando se resuelve un recurso administrativo, el órgano competente tiene la facultad de decidir entre convalidar las actuaciones realizadas o retrotraer el expediente al momento en que se cometió el error, a fin de corregirlo (según lo establecido en el artículo 119.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, LPAC).

Por lo general, en los procedimientos contenciosos administrativos, se ha cuestionado la retroacción de actuaciones en relación con los actos que imponen cargas económicas, especialmente en el caso de las sanciones<sup>390</sup>.

---

<sup>388</sup> García, J. (2016). *Las infracciones formales como causa de invalidez del acto administrativo, Un estudio sobre el artículo 48.2 de la Ley 39/2015*. Madrid: Iustel.

<sup>389</sup> Garrido, F. (1994). *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, 12.ª ed.*, Madrid: Tecnos

<sup>390</sup> Baño, J. (2012). La retroacción de actuaciones: ¿denegación de justicia o garantía del justiciable.

Por una parte, se argumenta que, en los casos de nulidad que son de pleno derecho, las consecuencias de la invalidez operan retroactivamente ("ex tunc"), mientras que en los casos de anulabilidad, estas se producen a partir del momento de la declaración de invalidez ("ex nunc").

Algunos autores sostienen que esta afirmación carece de fundamento. En el contexto de la revocación de un acto administrativo previamente favorable, argumentan que el principio de legalidad y el derecho a la tutela judicial efectiva exigen que el acto sea considerado contrario a la ley desde el momento en que infringe el ordenamiento, y que las consecuencias se desencadenen a partir de ese momento. Además, no descartan las posibles adaptaciones que puedan aplicarse según las circunstancias particulares de cada caso.

De lo contrario, nos encontraríamos con situaciones absurdas, como la falta de devolución de una subvención recibida indebidamente, o la posibilidad de que la Administración no esté obligada a reembolsar el importe de las multas que hayan sido ejecutadas debido a vicios de anulabilidad.

Por lo tanto, se argumenta que la Administración debe respetar el Derecho desde el momento en que actúa y no esperar a que la Jurisdicción declare que su actuación no lo ha respetado. Si los fallos que declaran la anulabilidad de un acto tuvieran efectos retroactivos ("ex nunc"), sería equivalente a llevar a cabo la revocación de dicho acto administrativo.

Esta situación generaría un estímulo para que la Administración violara la ley y evaluara las ventajas que podría obtener durante el lapso entre la emisión del acto y su eventual anulación.

El principio de responsabilidad por parte de la Administración Pública está regulado en el art. 32 de la (*Capítulo IV De la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, Sección 1.ª Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*) de la

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) que indica<sup>391</sup>:

*“Los individuos tienen el derecho de ser compensados por las entidades gubernamentales pertinentes por cualquier daño sufrido en sus bienes y derechos, siempre y cuando dicho daño sea causado por el funcionamiento regular o irregular de los servicios públicos, excepto en situaciones de fuerza mayor o daños que el individuo esté legalmente obligado a soportar según lo establecido por la ley”.*

*“La anulación de actos o disposiciones administrativas ya sea por vía administrativa o por orden del tribunal contencioso-administrativo, no garantiza automáticamente el derecho a una indemnización”.*

Es importante tener en cuenta que al analizar el derecho a la indemnización en casos de revocación de actos administrativos, la revocación, como una acción administrativa, tiene efectos futuros, es decir, "ex nunc", desde el momento en que se expresa la voluntad de revocación hasta la declaración de lesividad en los casos en que la revocación se materializa mediante un acto anulable.

En los casos de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, se observa un efecto "ex tunc", abarcando tanto el futuro como el pasado. Los efectos generados por la Administración al declarar la nulidad del acto administrativo retrocederían hasta el momento de su dictado, excepto en los casos de actos firmes, en cumplimiento del principio de seguridad jurídica, de manera que el acto administrativo se considerará como si nunca hubiera sido emitido<sup>392</sup>.

---

<sup>391</sup> Tal como se establece en el artículo mencionado, establece las bases para que los ciudadanos puedan reclamar indemnizaciones por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la actuación de las Administraciones Públicas. Sin embargo, la aplicación concreta de este principio puede variar según las circunstancias específicas de cada caso, así como según la interpretación judicial de la normativa vigente. Por lo tanto, al considerar la posibilidad de ejercer acciones legales contra la Administración Pública en busca de una compensación por daños, es fundamental consultar con expertos legales y tener en cuenta los requisitos y procedimientos establecidos en la legislación aplicable.

<sup>392</sup> Este principio implica que, al declarar la nulidad de un acto administrativo, se retrotraen sus efectos hasta el momento en que se emitió el acto, como si este nunca hubiera existido. Esto significa que cualquier consecuencia derivada del acto nulo también se invalida, tanto en el pasado como en el futuro, con algunas excepciones para actos que ya son firmes, preservando así la seguridad jurídica. Este principio busca corregir situaciones injustas o ilegales,

Es relevante tener presente que la distinción entre la anulación y la invalidez de un acto administrativo radica en la revocación del acto debido a motivos de legalidad.

Por el contrario, la revocación conlleva la supresión o cancelación de un acto debido a razones de conveniencia o utilidad administrativa. Aunque el acto sea legal, si entra en conflicto con los intereses públicos, la Administración Pública está obligada a anularlo. Esto se debe a que la acción administrativa debe mantener coherencia con los intereses públicos a lo largo de toda la vigencia del acto, no solo en el momento de su creación, tal como establecen las disposiciones legales.

No obstante, tanto la jurisprudencia como la legislación establecen límites para la revocación, principalmente en aras de respetar los derechos adquiridos. Siempre y cuando estos derechos no se vean afectados, la revocación puede ser admitida en todos los términos, especialmente cuando solo afecta a la organización administrativa o cuando causa un perjuicio grave para los particulares. En tales casos, no hay impedimento alguno para llevar a cabo la revocación; por el contrario, se considera apropiado que se materialice cuando están en juego los intereses y los fines públicos.

Es la doctrina que recoge la LPAC de 2015, al establecer que *“las Administraciones podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen, siempre que tal revocación no constituye dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”*<sup>393</sup>.

Especialmente en los casos de revocación de actos declarativos favorables, se acepta ampliamente la legitimidad de la revocación, pero surgen interrogantes en cuanto a las

---

manteniendo la coherencia y la legalidad en la actuación administrativa. Es crucial comprender este principio para entender cómo se manejan los errores administrativos y cómo se protegen los derechos de los ciudadanos frente a decisiones incorrectas o ilegales por parte de la Administración.

<sup>393</sup> Si bien la Administración tiene la facultad de revocar sus actos de gravamen en cualquier momento, esta facultad no es absoluta y está sujeta a ciertos límites y restricciones establecidos por la ley. Es importante comprender que la revocación de los actos administrativos debe realizarse de acuerdo con los principios de igualdad, interés público y legalidad, y no puede implicar una dispensa o exención que esté prohibida por las leyes. Por lo tanto, al enfrentarse a la posibilidad de revocación de un acto de gravamen por parte de la Administración, los ciudadanos y las entidades deben estar conscientes de estos criterios legales que pueden afectar el ejercicio de esta facultad administrativa

causas, motivaciones y el derecho a una posible indemnización para el interesado.

No obstante, la decisión sobre si el titular del derecho revocado tiene derecho a indemnización dependerá de las causas que motivan la revocación y la naturaleza del derecho afectado.

En todo caso, la revocación por razones de oportunidad conlleva la obligación de indemnizar tanto el valor del derecho que se extingue como los daños y perjuicios ocasionados.

En el contexto de la revocación de oficio de actos administrativos, cuando se declara la nulidad de una disposición o acto, la Administración Pública puede determinar, en la misma resolución, las compensaciones correspondientes a los interesados, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 32.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y en el artículo 34.1 de la misma ley. Esto se realiza sin perjuicio de que, en el caso de una disposición, permanezcan vigentes los actos firmes dictados en virtud de esta.

Conforme al artículo 32.2 de la LRJSP, para que la indemnización sea obligatoria por la revocación de un acto administrativo favorable, el perjuicio alegado debe ser tangible, susceptible de cuantificación económica y estar claramente relacionado con una persona o un grupo de personas.

El art. 34 de la LRJSP marca los límites en los que una indemnización será otorgada, fijando ciertas reglas de cálculo de esta e implícitamente la cuantía:

La indemnización se establece para compensar las lesiones causadas a los particulares por el acto administrativo, siempre y cuando el daño no sea atribuible a una responsabilidad que el interesado esté legalmente obligado a asumir según la ley.

- Por el contrario, no serán indemnizados los daños que deriven de hechos o circunstancias imposibles de prever o evitar, aunque si se presta la asistencia que las leyes puedan establecer para estas circunstancias.



- La responsabilidad patrimonial recogida en el apartado 4 y 5 del art. 32 (aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional y el caso de la lesión producida de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea), serán también indemnizables los daños producidos. La ley fija un plazo de 5 años anteriores a la fecha de publicación de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley o el carácter de norma contraria al derecho de la Unión Europea. No obstante, si la sentencia dispone otra cosa, habrá que estar a lo que la misma indica.
- La cuantía de la indemnización se calcula según criterios establecidos en la legislación fiscal, de expropiación forzosa y otras normas aplicables, ponderándose lo que marca el mercado.
- En caso de fallecimiento o la integridad física, se permite tomar como referencia la valoración incluida en los baremos de la normativa vigente en la Seguridad Social o lo establecido en las normas vigente en materia de Seguros obligatorios.
- Para el cálculo de la cuantía se tiene como referencia el día en el que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad.
- Los intereses que proceda por demora en el pago de la indemnización fijada también se hará con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad que fija el Instituto Nacional de Estadística. Se exigirán con arreglo a la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, a las normas presupuestarias de las Comunidades Autónomas.
- La ley también contempla la posibilidad de sustituir la indemnización por una compensación en especie o por pagos periódicos, si esto resulta más apropiado para lograr la reparación adecuada y servir al interés público. Esta alternativa está regulada por la ley y requiere el acuerdo entre las partes involucradas: la Administración Pública y el interesado.

Las revocaciones discrecionales que en ocasiones existe una expresa reserva, no conlleva indemnización, por ejemplo, en las concesiones a precario<sup>394</sup>.

Entre las preguntas que suscita cualquier supuesta revocatoria se encuentra el ¿para qué?, es decir, que efectos, tanto jurídicos como económicos, conllevaría dicha revocación.

La variedad de procedimientos para llevar a cabo la revocación puede dar lugar a la elusión de las garantías proporcionadas por mecanismos como la expropiación forzosa, la responsabilidad patrimonial, el recurso de lesividad, la revisión de oficio o la resolución de contratos administrativos.

La Administración puede tener tendencia en optar por la solución más expeditiva, aunque no signifique una satisfacción de los intereses generales.<sup>395</sup>

El Tribunal Supremo, en varias sentencias, ha respondido al fraude de ley anulando revocaciones, a pesar del costo que esta acción puede implicar para el Estado.

Una vez que se ha eludido las garantías mediante la revocación de un acto favorable, el afectado puede iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial una vez que ha obtenido una sentencia judicial favorable.

La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, proporciona al recurrente fundamentos legales para buscar el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, además de la anulación del acto. Entre las diversas posibilidades, se menciona explícitamente la posibilidad de solicitar una indemnización por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la actividad cuya revocación se pretende<sup>396</sup>.

---

<sup>394</sup> López, L. (2021). *“Revisión de oficio de los actos administrativos, Derecho administrativo. Control de la legalidad de los actos administrativos”, Centro de Estudios Financieros.*

<sup>395</sup> Izquierdo, R. (2018). *“Responsabilidad patrimonial posterior a anulación de acto administrativo. Inexistencia de “cosa juzgada virtual”.*

<sup>396</sup> De acuerdo con la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, los recurrentes pueden tener bases legales para solicitar no solo la anulación de un acto administrativo, sino también el reconocimiento de una situación jurídica individualizada. Este reconocimiento puede incluir la posibilidad de solicitar una indemnización por los daños y perjuicios sufridos debido a la actividad cuya revocación se persigue. Sin embargo, se destaca que la concesión de indemnizaciones está sujeta a condiciones específicas y es necesario contar con pruebas

La Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social, también establece como parte del fallo judicial la determinación del alcance de la indemnización cuando haya sido solicitada por el recurrente y existan elementos probatorios suficientes para establecerla.

¿Cuál es el resultado cuando el recurrente no solicita en su demanda inicial algo más que la anulación o la revocación del acto?

¿Implica esta acción u omisión la imposibilidad de presentar reclamaciones indemnizatorias posteriores de acuerdo con el artículo 400 de la Ley 1/2000 de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil?

¿Es factible iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial después de obtener un fallo favorable que estime la demanda?

El artículo 31 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, proporciona claridad sobre algunos aspectos que podrían responder a las preguntas mencionadas anteriormente:

*“Artículo 31: 1. El demandante puede solicitar la declaración de no conformidad con el Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones que sean impugnables según lo establecido en el capítulo anterior. 2. Asimismo, puede buscar el reconocimiento de una situación jurídica particular y la adopción de medidas apropiadas para su completa restitución, incluida la compensación por los daños y perjuicios cuando sea pertinente”*

Es notable que el segundo apartado del artículo mencionado emplea el término “podrá” en lugar de “deberá”, lo que indica que tiene un carácter facultativo, sin imponer ninguna restricción o perjuicio en caso de no ejercer esta opción en el procedimiento principal.

---

suficientes para respaldar dicha solicitud. Se recomienda una evaluación cuidadosa de la normativa y asesoramiento legal antes de emprender este tipo de acciones.

El asunto procesal en discusión se enfoca en determinar si el recurrente mantiene el derecho de solicitar una indemnización al no haber ejercido la opción prevista en el artículo 31.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA). Esta controversia se agudiza dado que la reclamación podría ser presentada de manera completamente nueva durante el proceso judicial, incluso si no se ha planteado previamente en la vía administrativa. Es importante señalar que los tribunales no admiten la existencia de desviación procesal, como se evidencia en decisiones del Tribunal Supremo con fechas del 22 de septiembre de 2000 y del 3 de enero de 2013<sup>397</sup>.

La Administración no obstante tiene la posibilidad de oponerse a la excepción de “cosa juzgada virtual” según el art. 400.1 de la LEC que dispone:

“Art. 400 Preclusión de la alegación de hechos y fundamentos jurídicos:

*1. Cuando lo que se pida en la demanda pueda fundarse en diferentes hechos o en distintos fundamentos o títulos jurídicos, habrán de aducirse en ella cuantos resulten conocidos o puedan invocarse al tiempo de interponerla, sin que sea admisible reservar su alegación para un proceso ulterior.”*

La Administración tiene la posibilidad de argumentar que, dado que el demandante podría haber solicitado la indemnización durante el procedimiento principal, ya no es posible reabrir ese debate posteriormente según lo dispuesto en la LEC.

El Tribunal Supremo, en varias sentencias como la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 13 de enero de 2015 (Rec.2875/2013), ha establecido jurisprudencia al afirmar que la aplicación supletoria del

---

<sup>397</sup> Si el recurrente mantiene la posibilidad de solicitar indemnización al no haber ejercido la opción contemplada en el artículo 31.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA). Este debate se vuelve más relevante debido a la posibilidad de presentar la reclamación de manera completamente nueva durante el procedimiento judicial, incluso si no se ha planteado previamente en la vía administrativa. Es crucial señalar que los tribunales no admiten la existencia de desviación procesal, como evidencian sentencias del Tribunal Supremo con fechas 22 de septiembre de 2000 o 3 de enero de 2013.

artículo 400 de la LEC no puede ser negada en la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>398</sup>.

*El caso de la demandante era distinto, ya que no tenía ninguna restricción para presentar en la demanda todos los posibles motivos de impugnación relacionados con la puntuación de la codemandada. Por lo tanto, resulta inadmisibile desde el punto de vista procesal que se introduzcan motivos de impugnación no utilizados en la demanda original en un escrito posterior durante el proceso, junto con la presentación de documentos relativos a esa ampliación inaceptable. Dicha ampliación va en contra de lo establecido en el artículo 56.4 de la LJCA y el artículo 400 de la LEC, que se aplica de forma supletoria al proceso contencioso-administrativo según lo dispuesto en la Disposición Final Primera de la LJCA.*

La aplicación de este precedente no es directamente relevante para nuestro caso, ya que la Ley 30/1992, en su artículo 142.4, contemplaba específicamente la opción de recurrir a la responsabilidad patrimonial como resultado de la anulación por parte del órgano jurisdiccional contencioso-administrativo de un acto administrativo:

*“La nulidad de actos administrativos en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo no conlleva automáticamente el derecho a la indemnización. Sin embargo, si la resolución o disposición impugnada fuera anulada por cuestiones de fondo o forma, el derecho a reclamar indemnización prescribirá un año después de dictada la sentencia definitiva, sin que se aplique lo establecido en el punto 5”*

El art. 67.1 párrafo segundo de la Ley 39/2015 también nos indica que:

*“En situaciones donde se reconozca el derecho a indemnización debido a la*

---

<sup>398</sup> El artículo 400 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) establece disposiciones relacionadas con la revisión de oficio de los actos administrativos, incluso en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta jurisprudencia del Tribunal Supremo confirma que las normas procesales establecidas en la LEC pueden aplicarse de manera supletoria en el ámbito contencioso-administrativo cuando no exista una regulación específica en la normativa administrativa. Esta interpretación judicial amplía el alcance del artículo 400 de la LEC, permitiendo su aplicación en casos que involucren actos administrativos, lo que puede ser relevante para el ejercicio de derechos y recursos por parte de los ciudadanos ante la administración pública.

*anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá un año después de la notificación de la resolución administrativa o la sentencia definitiva”.*

El artículo confirma que si el interesado no ha ejercido su pretensión por cualquier motivo, tiene la opción de recurrir a la vía de la responsabilidad patrimonial en un plazo de un año. La jurisprudencia respalda este derecho, a veces promoviéndolo o al menos informando a las partes sobre la posibilidad, como se ilustra en la Sentencia del Tribunal de Justicia Superior de Galicia, Sala de lo Contencioso, Sección 1ª, de fecha 1 de abril de 2009, Recurso 317/2007, que aborda un caso de daño por retraso en la toma de posesión de un funcionario<sup>399</sup>.

*“Se puede argumentar que la situación actual se origina debido al mal funcionamiento de la Administración, lo que resultó en la anulación del acuerdo que excluía el reconocimiento médico en el proceso selectivo. No obstante, este tema debe ser abordado a través de la presentación de una reclamación por responsabilidad patrimonial contra la Administración. El proceso y la resolución de esta reclamación deben seguir el procedimiento establecido en el artículo 142 de la Ley 30/1992”.*

La objeción de la Administración sobre la falta de "cosa juzgada virtual" es resuelta por los tribunales, tal como se ilustra en el caso de la Sentencia emitida por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Lugo el 14 de julio de 2014:

*“Según el abogado de la Xunta de Galicia, la reclamación presentada por el recurrente no procede, ya que, por un lado, argumenta que se aplica el artículo 400 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que estipula una indemnización equivalente a las diferencias salariales dejadas de percibir entre el puesto de trabajo al que fue asignado y el que le*

---

<sup>399</sup> La jurisprudencia respalda esta facultad, en ocasiones incluso fomentándola o al menos informando a las partes acerca de esta opción. Un ejemplo de ello se observa en la Sentencia del Tribunal de Justicia Superior de Galicia, Sala de lo Contencioso, Sección 1ª, con fecha del 1 de abril de 2009, Recurso 317/2007, la cual aborda un caso específico de daño ocasionado por el retraso en la toma de posesión de un funcionario.

*correspondía. De acuerdo con esta argumentación, el recurrente debió plantear este asunto en el recurso que culminó con la sentencia de este Juzgado con fecha (indicar la fecha) ”*

*“En cuanto a las argumentaciones presentadas por el abogado de la Xunta de Galicia, en primer lugar, no compartimos la afirmación de que el presente caso esté sujeto a lo que se conoce como "cosa juzgada virtual". En efecto, el artículo 31 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, establece en su apartado 1 que "el demandante podrá pretender la declaración de no ser conforme a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones susceptibles de impugnación según el capítulo precedente", y en su apartado 2 indica que "también podrá pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda”*

Según lo expuesto, se infiere que el demandante, mediante un "otrosí", puede plantear en un único proceso judicial la solicitud de anulación de un acto administrativo, así como requerir una compensación por los daños y perjuicios como una medida apropiada para restaurar completamente la situación jurídica individual afectada por el acto impugnado.

La opción de presentar conjuntamente estas pretensiones se establece en el artículo 31 de la LJCA como una facultad, indicada por el término "podrá", y no como una obligación que se expresaría mediante "deberá". Por lo tanto, el interesado puede reclamar la indemnización basada en la responsabilidad patrimonial de la Administración en un recurso independiente si lo considera adecuado.

## Capítulo V: Actos Favorables Lesivos en la Administración Pública Dominicana.

### 5.1. Generalidades sobre las contrataciones y concesiones publicas lesivas.

Las contrataciones y concesiones públicas lesivas son aquellas que causan daño o perjuicio al interés público o al erario. Aquí hay algunas generalidades sobre este tema:

Las contrataciones y concesiones públicas lesivas se refieren a acuerdos o contratos celebrados entre entidades gubernamentales y particulares, personas físicas o jurídicas, que resultan perjudiciales para el Estado en términos financieros, operativos o legales<sup>400</sup>.

Estos acuerdos pueden ser lesivos debido a una serie de razones, que incluyen corrupción, favoritismo, falta de transparencia, falta de competencia en el proceso de licitación, falta de evaluación adecuada de los riesgos, entre otras.

El impacto de las contrataciones y concesiones públicas lesivas puede ser significativo; pueden resultar en pérdidas financieras para el Estado, proyectos incompletos o de baja calidad, desconfianza en las instituciones gubernamentales, y en última instancia, afectar negativamente la prestación de servicios públicos y el desarrollo económico<sup>401</sup>.

#### 5.1.2 Legislación y regulación.

Para prevenir y sancionar las contrataciones y concesiones públicas lesivas, muchos países tienen leyes y regulaciones específicas en vigor. Estas leyes suelen incluir disposiciones para garantizar la transparencia en los procesos de contratación, establecer sanciones para aquellos que participan en prácticas corruptas, y establecer mecanismos para la supervisión y rendición de cuentas<sup>402</sup>.

---

<sup>400</sup> Carrasco, P. (2017); Gómez, P. y Sánchez, A. (2021). *Para los contratos públicos*; por todos, Santamaría, P. (2021) p. 141.

<sup>401</sup> Bon, P. (2005) El régimen de las concesiones administrativas. En *Revista de Derecho Administrativo Económico*. Vol. 15.

<sup>402</sup> Gimeno Feliu, J. M. (2014). El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia. Aranzadi.



### 5.1.3 Supervisión y rendición de cuentas.

Es crucial tener mecanismos efectivos de supervisión y rendición de cuentas para detectar y prevenir las contrataciones y concesiones públicas lesivas. Esto puede incluir auditorías regulares, comités de vigilancia independientes, participación ciudadana en la vigilancia de los procesos de contratación, y un sistema judicial independiente que pueda investigar y sancionar los casos de corrupción<sup>403</sup>.

Transparencia y participación ciudadana: Promover la transparencia en los procesos de contratación y concesión, así como fomentar la participación ciudadana en la supervisión de estos procesos, son pasos clave para prevenir la corrupción y garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera efectiva y en beneficio de la sociedad en su conjunto<sup>404</sup>.

En definitiva, las contrataciones y concesiones públicas lesivas representan un problema serio que puede socavar la confianza en las instituciones gubernamentales y causar daño económico y social. Es fundamental contar con medidas efectivas de prevención, supervisión y rendición de cuentas para abordar este problema de manera adecuada y garantizar la utilización responsable de los recursos públicos.

## 5.2 Los Subsidios Públicos.

El subsidio en sentido general, es considerado como la **asistencia pública** basada en una ayuda o beneficio económico para personas físicas o morales. Este beneficio permite que los individuos puedan realizar los mismos gastos sin necesidad de usar sus propios recursos o su propio dinero.

La etimología de la palabra subsidio proviene del latín *subsidium* que significa ayuda, auxilio, protección, socorro y refuerzo.

---

<sup>403</sup> Villalpardo, T. y Andrés, E. (2014). “La rendición de cuentas como imperativo de la democracia». *Cuadernos de formación ciudadana (IEEM)*”.

<sup>404</sup> Schedler, A (2011). “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en José Sosa(comp.), *Transparencia y rendición de cuentas, Siglo XXI*, pag. 80.

Como estímulo de la economía, es la diferencia entre el precio real de un bien o servicio y el precio real cobrado al consumidor de estos bienes o servicios. En economía el subsidio se aplica para estimular o espolear artificialmente el consumo o la producción de un bien o servicio. Se denominan como mecanismos inversos a los impuestos.

En economía, los subsidios son ayudas que los poderes públicos otorgan a determinados ciudadanos o instituciones, principalmente, con el fin de brindar acceso a los bienes y servicios básicos, dadas las condiciones de vulnerabilidad que pudieran tener los beneficiarios<sup>405</sup>.

Los subsidios son asistencias proporcionadas por entidades gubernamentales con el propósito de ofrecer apoyo social o promover la demanda de un bien o servicio específico. Estas ayudas tienen como objetivo beneficiar a la sociedad en general al proporcionar recursos comunitarios para abordar ciertas situaciones, como la vulnerabilidad social<sup>406</sup>.

Además, los subsidios pueden aplicarse en casos donde la falta de protección o de ingresos pueda provocar situaciones de marginación y pobreza. Estas medidas forman parte de las políticas sociales establecidas por organizaciones gubernamentales, autoridades públicas y el Estado mismo en sus programas sociales<sup>407</sup>.

### **5.2.1 Características de los subsidios.**

Algunas de las principales características de los subsidios son:

- Poseen carácter eminentemente económico.
- Tienen como objetivo auxiliar a un colectivo o fomentar la demanda de un sector productivo determinado.

---

<sup>405</sup> Meléndez, M (2008). *Subsidios al consumo de los servicios públicos: reflexiones a partir del caso colombiano*. Colombia: Working Papers, pag. 5

<sup>406</sup> Subsidios

<sup>407</sup> C. Casas, P. Medina, M. Meléndez (2004) “Subsidios al consumo de los servicios públicos en Colombia ¿Hacia donde movernos?”. Background paper para el proyecto REDI del Banco Mundial. Versión corta en Coyuntura Social, No. 33

- Los recursos que utilizan forman parte del gasto público y de igual manera los recursos provienen del presupuesto general de las entidades que otorgan los subsidios.
- Son otorgados por organizaciones oficiales.
- El beneficiario tiene el deber de utilizar los recursos otorgados de la manera correcta y acordada, de lo contrario el Estado tiene la potestad absoluta de revocar dichos recursos asignados.
- Los subsidios públicos son financiados por el gobierno, lo que significa que provienen de los ingresos fiscales o de otras fuentes de financiamiento público.
- Los subsidios públicos tienen un propósito específico, que puede variar ampliamente. Pueden destinarse a sectores específicos de la economía, como la agricultura, la energía, la educación o la investigación, con el objetivo de promover el desarrollo de esos sectores.
- Muchas veces, los subsidios se utilizan para estimular el crecimiento económico, la inversión o la creación de empleo en ciertas áreas estratégicas.
- Los subsidios pueden ser diseñados para reducir los costos de producción o consumo de bienes y servicios, lo que puede tener un impacto positivo en la competitividad de las empresas o en el acceso a ciertos bienes por parte de la población.
- Algunos subsidios están dirigidos a grupos específicos de la población que pueden ser considerados vulnerables, como subsidios para vivienda, alimentos o servicios básicos, con el objetivo de mejorar su calidad de vida<sup>408</sup>.
- Los subsidios son utilizados como instrumento de política pública para lograr objetivos económicos o sociales específicos, como la reducción de la

---

<sup>408</sup> Medina C., y L. F. Morales (2006), “Demanda por Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia y Subsidios: Implicaciones sobre el Bienestar”, Mimeo.

pobreza, la promoción de la sostenibilidad ambiental o la estabilización de ciertos sectores.

- Los subsidios públicos a menudo están sujetos a regulaciones y controles para garantizar su uso adecuado y evitar abusos. Esto puede incluir requisitos de transparencia, rendición de cuentas y evaluación de impacto.
- Algunos subsidios son temporales y se otorgan por un período específico para abordar desafíos o necesidades particulares, mientras que otros pueden ser más permanentes.

### 5.2.2 Tipos de subsidios.

Los subsidios pueden clasificarse o dividirse entre subsidios **directos** e **indirectos**.

### 5.2.3 Subsidios directos.

Son aquellos aportes de dinero que se otorgan de forma directa a determinado receptor, también, el pago en efectivo o subvención que brinda directamente el gobierno al beneficiario<sup>409</sup>.

Dentro de los subsidios directos se encuentran los siguientes tipos:

- **Subsidio a la importación:** aportación de recursos en el mercado otorgado con el fin de fomentar las importaciones.
- **Subsidio a la exportación:** aportación de recursos destinados a las actividades de exportación de productos.
- **Subsidio al transporte:** aportación de recursos que se le otorga al transporte público, (buses, trenes e incluso aeropuertos públicos), con el fin de optimizar la movilidad de la sociedad en general.
- **Subsidios de necesidades básicas:** aportación de recursos que se le otorga al beneficiario para la adquisición de bienes o servicios fundamentales, por ejemplo,

---

<sup>409</sup> Ariño, Gaspar. Principios de derecho Público económico (Ara editores, 2004), p. 594.

bienes y servicios de primera necesidad, luz o el acceso a la canasta básica alimentaria.

#### 5.2.4 Subsidios indirectos.

Se refiere a los aportes de dinero que no se otorgan de manera directa a su beneficiario, pero que sin embargo lo benefician de manera indirecta.

En el renglón de los subsidios indirectos se pueden mencionar los siguientes tipos:

- **Subsidios en especie:** entrega de recursos con la finalidad de fomentar el interés público. Este tipo de subsidio implica la provisión de recursos a terceros con el propósito de beneficiar a receptores específicos. Un ejemplo serían los subsidios de estudio, en los cuales el gobierno realiza pagos a instituciones educativas, pero son los estudiantes quienes obtienen los beneficios.
- **Subsidios cruzados:** método utilizado para respaldar una estrategia de precios reducidos, en el cual las utilidades generadas por un bien o servicio se utilizan para compensar las pérdidas de otro.
- **Beneficios fiscales:** es un tipo popular de subsidio indirecto que corresponde a un cambio en el código tributario. Los gobiernos pueden diseñar políticas fiscales que reducen significativamente la carga tributaria para cualquier persona que reúna ciertos requisitos. En estos casos, un legislador puede tener una industria en particular o distrito electoral, aunque por lo general el beneficio es neutral.

Los gobiernos construyen exenciones fiscales, créditos y aplazamientos de impuestos que pueden beneficiar a las comunidades<sup>410</sup>. Por ejemplo, el establecimiento de una zona de empoderamiento de negocios es un tipo de subsidio indirecto que se le

---

<sup>410</sup> Las exenciones fiscales y otros incentivos financieros implementados por los gobiernos no solo tienen como objetivo beneficiar a las empresas, sino que también están diseñados para promover el desarrollo económico y social en áreas específicas. Estos programas buscan generar empleo, fomentar la inversión y mejorar las condiciones de vida de las comunidades desfavorecidas. Además, es importante destacar que estos incentivos pueden variar significativamente en su naturaleza y alcance dependiendo del contexto económico, político y social de cada región o país.

proporciona a las empresas localizadas en un área geográfica de ingresos bajos, a través de beneficios especiales para estimular la economía local.

### **5.2.5 Los subsidios sociales en la República Dominicana.**

Desde la década del 70 del siglo pasado, en República Dominicana han existido varias modalidades para la asistencia social, la mayoría de estas con transferencias en especie, ya sean bienes comestibles o medicinas. Esta forma de asistencia, además de estar sesgada era indigna para los destinatarios de estas. Se hacía necesario un método más eficiente y respetuoso que atendiera a los ciudadanos más necesitados. La situación se vio agravada por la crisis financiera que atravesó el país con la quiebra de importantes bancos, acompañada de alta inflación y devaluación, lo cual impactó a más de un millón de ciudadanos<sup>411</sup>.

En plano local de la República Dominicana, antes del 2004, la asistencia social se hacía a través de la agencia llamada Plan Social de la Presidencia, Comedores Económicos, y también mediante el Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE), repartiendo alimentos crudos y cocidos. En el 2004, se crea el Gabinete de Coordinación de Política Social (GCPS) con el Decreto N.º 1251-04<sup>412</sup>, que luego se convirtió en el Gabinete de Política Social (GPS). El GPS se encarga de coordinar las acciones de los programas sociales, procurando hacer más eficiente el gasto social, también promueve la articulación de la oferta con la demanda social en todo el país, vigilando el impacto de los subsidios sociales.

Esta agencia estatal se crea con una visión estratégica orientada a proteger a la población vulnerable, asignando recursos en la cantidad y variedad más apropiada que permitan las limitaciones financieras del Estado. La red de protección social así creada

---

<sup>411</sup> Administradora de Subsidios Sociales (ADESS). Recuperado de <https://www.adess.gob.do> en 24 de febrero 2024.

<sup>412</sup> Decreto N.º 1251-04 del Gabinete de Coordinación de Política Social (GCPS) y de Coordinación de la Política Medioambiental y Desarrollo Físico, y establece un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, que tendrá como misión coadyuvar al Gabinete de Política Social en la formulación de sus planes y programas

busca procurar la equidad priorizando a la población más necesitada con transferencias monetarias condicionadas o no.

#### **5.2.5.1 Agencias dependientes del GPS:**

a) El Decreto N.º 1073-04<sup>413</sup> crea el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), esta es la entrada de los ciudadanos al sistema de protección social. Tiene la responsabilidad de gestionar la base de datos de hogares ubicados en zonas carenciadas de todo el país (creando el mapa de la pobreza) y extraer de ésta, el padrón de hogares elegibles para recibir los beneficios de los distintos programas y subsidios sociales focalizados. Esta agencia hace un levantamiento de las condiciones del hogar de la población vulnerable, y en base a una metodología desarrollada para tales fines, los califica en una de cuatro categorías asociadas a un índice de calidad de vida (ICV), estas son:

a) *Pobreza extrema (ICV1);*

b) *Pobreza moderada (ICV2);*

c) *Pobres (ICV3);*

d) *No pobres (ICV4). Este ICV se construye con un algoritmo que utiliza variables proxy derivadas de las condiciones de vida y del hogar de los empadronados;*

e) *El Programa Comer es primero (Decreto N.º 1073-04), que después, con el Decreto N.º 536-05, pasó a llamarse Programa Solidaridad, y más tarde SUPÉRATE, con el Decreto N.º 377-21. El objetivo de este programa es implementar una estrategia de lucha integral contra la pobreza. Esta es la agencia que se encarga de determinar los subsidios que recibirán las familias acogidas por los programas sociales de transferencias condicionadas;*

f) *La Administradora de Subsidios Sociales (ADESS), creada bajo el Decreto N.º 1560-04. El papel jugado por esta agencia es el de la gestión del medio de pago de los subsidios sociales (que desde el origen fue concebido usando tarjetas de*

---

<sup>413</sup> Decreto N.º 1073-04 del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), encargado de identificar a las familias que serán elegidas para recibir los beneficios de los programas sociales y subsidios que se efectúen con recursos públicos

*débito) con las diferentes modalidades disponibles en el mercado financiero en la actualidad. ADESS también gestiona la Red de Abastecimiento Social (RAS) que son un conjunto de comercios donde solo puede usarse la tarjeta de subsidios, evitando así que estos fondos sean utilizados para fines ajenos a los del programa. En la actualidad, en ADESS se gestionan otros subsidios adicionales a los del programa SUPÉRATE<sup>414</sup>. En el anexo 4 se presenta la descripción de los 10 principales, incluyendo los de este último. Pero existen otros dirigidos a una población más reducida o que son temporales, por lo que no fueron incluidos en este estudio.*

Toda persona que es incluida en los planes sociales debe pasar por SIUBEN luego por SUPÉRATE y al final por ADESS a procurar el medio de pago. Periódicamente los fondos de los subsidios son transferidos de las cuentas de los programas (Aliméntate, Bono Gas Hogar, Bono Luz, etc.) a las cuentas de los beneficiarios tarjetahabientes (BTH), pasando por varias entidades financieras<sup>415</sup>.

El costo financiero de la asignación y uso de los subsidios sociales es “cero” para el Estado. Tanto las entidades financieras, empresas de aquerencia (CardNet y VisaNet) y marca (VISA), se distribuyen un máximo de hasta 2.95 % del monto de la transacción en los comercios que forman parte de la Red de Abastecimiento Social (RAS). Bajo este esquema más de 1,400,000 personas reciben alguno de los subsidios sociales.

ADESS tiene la exclusividad de la gestión de los subsidios sociales del Estado dominicano, pero a pesar de eso, existen otras instancias gubernamentales que de una forma u otra también impactan de forma favorable a la población vulnerable en particular; entre estas instituciones están: *El Plan Social de la Presidencia, las comisiones barriales y*

---

<sup>414</sup> Administradora de Subsidios Sociales (ADESS). (2021). Reglamento de funcionamiento de la Red de Abastecimiento Social (RAS).

<sup>415</sup> La falta de comprensión o información incorrecta sobre el proceso podría resultar en retrasos o incluso en la exclusión de los beneficiarios de los programas sociales. Por lo tanto, es fundamental que las autoridades competentes proporcionen orientación clara y accesible sobre cómo acceder a los programas sociales, así como sobre los procedimientos para pasar por SIUBEN, SUPÉRATE y ADESS



*provinciales, los comedores económicos, el INESPRES, la Dirección General de Proyectos Estratégicos y Especiales de la Presidencia de la República, entre otras.*

#### **5.2.5.2 Evolución e impacto de los subsidios sociales.**

Para mostrar la evolución de los subsidios sociales se prefirió medir el impacto en dos variables: las recaudaciones del Estado a través de los impuestos y la proporción de la población vulnerable a las que llegan los subsidios; para ello, se estudió la información publicada por SIUBEN en su página con fecha de actualización a noviembre del 2021; también se recabaron los datos sobre población pobre y recaudación de impuestos publicada en el informe del Banco Central, y esto se combinó con los datos sobre subsidios otorgados que publica ADESS.

Como se describió previamente, el impacto de las políticas sociales tiene muchas facetas, por ejemplo, por lo que sería interesante saber la magnitud de mejora el nivel de vida de la población, que reciben los subsidios y si estos han logrado sacar de la pobreza a algún beneficiario, pero estadísticas no han sido muy transparentes, ni se encuentran disponible para el dominio público, aunque el programa SUPÉRATE, alega que desde el 2021, ejecuta programas de educación para ayudar a que los beneficiarios específicos de ese programa puedan salir de la pobreza teniendo acceso a un empleo, con lo cual ya no calificarían para recibir el subsidio<sup>416</sup>.

El SIUBEN publica información considerable de la población vulnerable en el país. Esta investigación presta mayor importancia a la población calificada como ICV1 e ICV2.

En una representación una gráfica dinámica<sup>417</sup> se muestra el impacto de los 10 principales subsidios sociales desde el 2004, fecha de creación de ADESS, hasta el 2021. En el eje horizontal se muestra el porcentaje de la población pobre que recibe subsidios

---

<sup>416</sup> Es evidente que estos programas afectan realmente el nivel de vida de los beneficiarios y si logran sacar a las personas de la pobreza de manera sostenible, pero existen muchas vertientes que se dan, como por ejemplo puede incluir problemas como la falta de transparencia en la asignación de recursos, la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas, la duplicación de esfuerzos o la inequidad en la distribución de los beneficios.

<sup>417</sup> Llaugel, F. E. y Llaugel C. (2020). Análisis del Impacto de los Subsidios Sociales: propuesta para mejor asignación en República Dominicana. Recuperado de <https://sites.google.com/view/iss2022/home>, fecha 07 de marzo 2024.

sociales en cada año, y el eje vertical corresponde al porcentaje de los impuestos del Estado que representan los subsidios sociales. Al principio, los subsidios sociales individualmente representaban menos del 1% de los impuestos recabados por el Estado, pero en el 2020, fruto de la pandemia, solo el subsidio “Aliméntate” alcanzó a más del 8.3% de dichos impuestos.

La protección social fue evolucionando paulatinamente, en el primer año el 0.13% de los ciudadanos calificados como pobres recibieron subsidios, mientras que en el 2021 este porcentaje se elevó a 47.8%, empujado por el efecto de la pandemia del COVID-19.

### ***5.2.5.3 Asignación de los subsidios por provincia.***

Una de las técnicas más utilizadas para medir la desigualdad en la asignación de recursos, es el índice de Gini<sup>418</sup>. Procedimos a calcular este índice para establecer en las provincias la distribución del monto de los subsidios Aliméntate, BGH y BL. Los resultados fueron 0.451, 0.435 y 0.431 respectivamente. Estos son valores comparables a los de los países al sur del Sahara (Lustig, 2017)<sup>419</sup>, si se toma en cuenta el gasto social en los mismos; lo que demuestra que este no es un fenómeno exclusivo de América Latina. Esta misma autora resalta el papel que el impacto en las finanzas públicas del gasto social contribuye a la reducción de la pobreza, medido con la metodología del Instituto Compromiso con la Equidad (CEQ por sus siglas en inglés).

En otro estudio, Iravani et al. (2012) evalúan el impacto de los subsidios en la economía, usando encuestas. Aunque se sabe que la distribución de los subsidios al final del día convierte la economía en un sistema de compra de bienes, en el caso dominicano, la obligatoriedad de que la mayor parte de los subsidios sean consumidos en la Red de Abastecimiento Social (RAS) ayuda al desarrollo de los pequeños negocios en las zonas

---

<sup>418</sup> El índice de Gini es una herramienta, creada por Corrado Gini en 1912, para medir la desigualdad entre los habitantes de una población. Para ello, compara los ingresos que reciben las personas como salario.

<sup>419</sup> Lustig, N. (2017). El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina. Una aplicación del marco metodológico del Proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ). El Trimestre Económico, 84(335), 493-568. <https://doi.org/10.20430/ete.v84i335.277>

donde vive la población vulnerable a la que van dirigidos estos.

## 5.3 Adjudicaciones Gubernamentales.

### 5.3.1 Adjudicaciones

Adjudicación, cuyo origen en el latín *adiudicatio*, es la acción y efecto de adjudicar o adjudicarse (apropriarse de algo, obtener, conquistar, declarar que una cosa corresponde a una persona u organización)<sup>420</sup>.

La adjudicación es el **acto judicial** que consiste en la atribución de una cosa (mueble o inmueble) a una persona a través de una **subasta**, licitación o partición hereditaria. El ganador del proceso, por lo tanto, se adjudica el bien y pasa a ser su propietario o responsable. Por ejemplo: *“La concesionaria informó esta mañana la adjudicación de los automóviles que se entregarán en el transcurso del mes”*, *“Quiero estar atento a la adjudicación de los pasajes para ver si podemos viajar la próxima semana”*.

Para la **Administración Pública**, la adjudicación es un acto administrativo con diversas formalidades de procedimiento que consiste en la asignación de un contrato para la prestación de **servicios** o adquisición de **bienes**.

Para el **derecho internacional**, la adjudicación es la adquisición de la **soberanía** sobre un determinado territorio a partir de la decisión de un tribunal u otro organismo competente.

En el lenguaje cotidiano, la noción de adjudicar está vinculada a hacerse con algo: *“El tenista español se adjudicó el trofeo tras vencer al italiano en tres sets”*, *“La adjudicación de la Copa Italia es el principal objetivo del equipo para esta*

---

<sup>420</sup> Además, la adjudicación puede ser el resultado de una competencia o concurso, donde se evalúan diferentes propuestas o solicitudes antes de tomar una decisión final. Este proceso puede ser fundamental en diversos ámbitos, como la administración pública, los contratos comerciales, la distribución de recursos, entre otros.

*temporada”, “El golfista quedó a un paso de adjudicarse el torneo”.*

### **5.3.2 Adjudicación de contrato público.**

El proceso de adjudicación comprende una serie de procedimientos que el órgano de contratación debe llevar a cabo para otorgar un contrato público, es decir, los pasos y acciones necesarios para la correcta asignación de dicho contrato público.

Adjudicación de contratos públicos, se define como el proceso por el que un organismo del sector público selecciona a un proveedor para ejecutar una obra, suministrar un bien o prestar un servicio con una finalidad pública. Existen cuatro procedimientos de adjudicación: abierto, restringido, negociado y diálogo competitivo<sup>23</sup>. Estos procedimientos se rigen por los principios de libertad de acceso, no discriminación, publicidad y transparencia.

Los cuatro procedimientos de adjudicación establecidos, a saber: abierto, restringido, negociado y diálogo competitivo, ofrecen diferentes enfoques para la selección del contratista, cada uno con sus propias características y requisitos específicos. Estos procedimientos permiten al órgano de contratación adaptar el proceso de selección a las necesidades y particularidades de cada contrato público, asegurando así una mayor flexibilidad y eficiencia en la contratación. Sin embargo, es importante destacar que todos estos procedimientos deben cumplir con los principios fundamentales mencionados anteriormente, garantizando la igualdad de condiciones para todos los licitadores y promoviendo la transparencia y la imparcialidad en el proceso de adjudicación.

#### ***5.3.2.1 Procedimiento de adjudicación de contratos públicos.***

En termino general, para cualquier empresario la opción de trabajar para un ente relacionado con el sector público suele ser una buena noticia. Se relaciona con una solvencia en los pagos y una estabilidad temporal que siempre son interesantes. Para conocer el procedimiento de adjudicación de contratos públicos es esencial que al menos

se dominen los conceptos básicos sobre la contratación pública, para proceder con cierta seguridad.

El procedimiento de adjudicación de contratos públicos representa una oportunidad atractiva para las empresas, ya que trabajar con entidades del sector público suele asociarse con una solvencia en los pagos y una estabilidad temporal. Esto puede resultar especialmente beneficioso para las empresas, ya que les proporciona una fuente confiable de ingresos y una base sólida para planificar su actividad comercial a largo plazo. Además, al participar en concursos públicos, las empresas tienen la oportunidad de ampliar su cartera de clientes y aumentar su visibilidad en el mercado, lo que puede ser crucial para su crecimiento y desarrollo<sup>421</sup>.

Sin embargo, para aprovechar adecuadamente las oportunidades que ofrece el procedimiento de adjudicación de contratos públicos, es fundamental que las empresas comprendan los conceptos básicos de la contratación pública. Esto implica familiarizarse con los principios, normativas y procedimientos que rigen este ámbito, así como conocer los requisitos específicos que deben cumplirse para participar en los concursos públicos. Dominar estos conceptos básicos proporciona a las empresas una base sólida para proceder con seguridad en el proceso de adjudicación de contratos públicos, aumentando sus posibilidades de éxito y minimizando los riesgos asociados con este tipo de actividad comercial.

#### ***5.3.2.2 ¿En qué consiste la adjudicación de contratos?***

Se entiende que los contratos públicos son aquellos en los que un organismo perteneciente al sector público selecciona a una persona jurídica o física para que se ocupe

---

<sup>421</sup> Si bien trabajar con entidades del sector público puede brindar beneficios financieros y estabilidad, también implica competir con otras empresas por la misma oportunidad de contrato. Por lo tanto, es fundamental que las empresas estén conscientes de la importancia de presentar propuestas sólidas, competitivas y alineadas con los requisitos del concurso público. No subestimar la competencia y no prepararse adecuadamente para enfrentarla puede resultar en la pérdida de oportunidades de negocio y en la falta de crecimiento deseado para la empresa.

de ejecutar una obra, suministrar un bien o prestar un servicio con una finalidad pública<sup>422</sup>.

Es imprescindible que exista una regulación minuciosa y un control para garantizar que ese objetivo público se cumple en las mejores condiciones para el ciudadano y, por otro, que la elección no implica preferencias o subjetividades respecto al concesionario; por eso, se ha modificado recientemente este procedimiento de adjudicación de contratos públicos, incorporando las directrices proporcionadas desde la UE.

En el caso de la República Dominicana, el marco legal que rige las adjudicaciones de contrato públicos encuentra su sustento en la Ley 340-06 del año 2006, con modificaciones mediante Ley Núm. 449-06<sup>423</sup>, así como el Reglamento de aplicación Núm. 543-12.

Esta normativa establece siete procedimientos de selección diferentes:

- a) licitación pública;
- b) licitación restringida;
- c) sorteo de obras;
- d) la compra o contratación directa;
- e) la comparación de precios;
- f) las compras menores; y,
- g) subasta inversa.

### **5.3.3 Sistema de contrataciones de bienes, servicios y concesiones.**

Según el artículo 34 de la Ley 340-06 del año 2006, con modificaciones mediante Ley Núm. 449-06, el Sistema de Contrataciones de Bienes, Obras, Servicios y Concesiones se organizará en función del criterio de centralización de las políticas y de las normas y de

---

<sup>422</sup> Es fundamental que las partes involucradas en estos contratos estén completamente informadas sobre sus derechos y deberes, así como sobre los términos y condiciones establecidos en el contrato. No entender completamente estas obligaciones podría llevar a malentendidos, disputas contractuales e incluso a posibles consecuencias legales. Por lo tanto, es crucial que las partes involucradas en contratos públicos busquen asesoramiento legal adecuado y estén completamente informadas antes de comprometerse con cualquier acuerdo contractual.

<sup>423</sup> Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones con modificaciones de Ley 449-06.

descentralización de la gestión operativa, con domicilio en la capital de la República, y jurisdicción nacional, teniendo como fin general el de procurar la excelencia y transparencia en las contrataciones del Estado y el cumplimiento de los principios de esta ley, realizará los actos y ejercerá las funciones contenidos en la presente ley y su reglamento de aplicación<sup>424</sup>.

Conforme a lo previsto por esta misma norma, en su artículo 35<sup>425</sup>, se crean los órganos rectores de las compras y contrataciones, entre los que están:

- a) La Dirección General de Políticas y Normas de Contrataciones de Bienes, Obras, Servicios y Concesiones que fungirá junto a las Subdirecciones correspondientes a cada tipo de contratación para adquirir bienes, obras, servicios y concesiones como Órgano Rector del Sistema, y
- b) Las unidades operativas de contrataciones que funcionarán en los organismos mencionados en el Artículo 2 de la presente ley que tendrán a su cargo la gestión de las contrataciones.

*Así mismo se crea: el Órgano Rector se crea como organismo público descentralizado, adscrito de manera orgánica a la Secretaría de Estado de Finanzas, con personería jurídica de derecho público, con autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera.*

#### **5.3.4 Contratos de concesión de obras públicas.**

La concesión se refiere a la autorización que otorga el Estado a individuos, ya sean personas físicas o jurídicas, para que, por su propia cuenta y riesgo, realicen la

---

<sup>424</sup> Este sistema tiene jurisdicción nacional y su objetivo principal es garantizar la excelencia y transparencia en las contrataciones del Estado, así como el cumplimiento de los principios establecidos en la ley correspondiente y su reglamento de aplicación. Esta disposición es fundamental para entender cómo se llevan a cabo las contrataciones públicas en el país y qué entidades están involucradas en dicho proceso, lo que puede afectar la transparencia y eficacia de las contrataciones gubernamentales.

<sup>425</sup> Artículo 35 de la Ley 340-06 del año 2006, con modificaciones mediante Ley Núm. 449-06.

construcción, instalación, mejora, ampliación, conservación, restauración, producción, operación o administración de una obra, bien o servicio público. Esta actividad se lleva a cabo bajo la supervisión de la entidad pública concedente, pudiendo implicar o no la utilización de bienes públicos.

A cambio, el concesionario tendrá derecho a la recuperación de la inversión y la obtención de una utilidad razonable o el cobro a los usuarios de la obra, bien o servicio de una tarifa razonable para mantener el servicio en los niveles satisfactorios y comprometidos en un contrato con duración o plazo determinado, siguiendo la justificación y prioridad establecida por la planificación y el desarrollo estratégico del país.

#### ***5.3.4.1 Licitación pública:***

La licitación pública nacional o internacional será el único procedimiento de selección para la contratación de concesiones, sea cual fuere la modalidad, a la que podrán presentarse personas, firmas o asociaciones nacionales, extranjeras o mixtas.

La disposición que establece que la licitación pública nacional o internacional será el único procedimiento de selección para la contratación de concesiones, independientemente de su modalidad, es fundamental para garantizar un proceso de selección transparente y competitivo. Al permitir que personas, empresas o asociaciones nacionales, extranjeras o mixtas participen en este proceso, se promueve la igualdad de oportunidades y se amplía el espectro de posibles licitadores. Esto no solo fomenta la competencia en el mercado, sino que también brinda la posibilidad de acceder a una variedad de ofertas y propuestas, lo que puede resultar en mejores condiciones y beneficios para la entidad que otorga la concesión.

Además, al establecer la licitación pública como el único procedimiento de selección para las concesiones, se fortalece la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso de contratación. Al seguir un proceso estructurado y reglamentado, se minimiza el riesgo de favoritismo, corrupción o prácticas desleales en la selección del contratista. Esto contribuye a generar confianza tanto en los participantes del proceso como en el público en



general, asegurando que la concesión sea otorgada de manera justa y en beneficio del interés público.

### **5.3.5 Procedimientos de contrataciones.**

Partiendo del criterio de que un proceso de contratación no es más que un método estructurado para hallar, evaluar y contratar una obra o servicio, así como empleados nuevos para un equipo. Es un conjunto estandarizado de pasos, debidamente organizados que es necesario seguir cada vez que se quiere contratar a un servicio, una obra, un bien, atendiendo a una necesidad, así como contratación de empleados ya sea para ocupar un puesto que ha quedado vacante o para agregar un nuevo rol al equipo<sup>426</sup>.

Si bien puede ser tentador omitir o acortar ciertos pasos para acelerar el proceso de contratación, esto puede llevar a consecuencias negativas, como la selección de candidatos no idóneos o la falta de transparencia en el proceso. No seguir los pasos establecidos adecuadamente puede resultar en decisiones erróneas o en la contratación de personas o servicios que no satisfacen las necesidades de la organización. Por lo tanto, es crucial que quienes estén a cargo del proceso de contratación comprendan la importancia de seguir cada paso de manera rigurosa y diligente para garantizar la selección adecuada y la eficacia en el cumplimiento de los objetivos de contratación.

#### ***5.3.5.1 Contratación Directa:***

Se consideran compras o contrataciones directas, aquellas cuyo valor estimado es igual o inferior a valor actualizado definido en la propia normativa.

Las compras de menor importe, hasta un monto determinado, se adquirirán directamente de los proveedores o prestadores de servicios, pedido contra factura. Las compras superiores al valor definido para las compras directas e inferiores al siguiente renglón podrán hacerse por contratación directa con base en una sola oferta. Estas compras

---

<sup>426</sup> Manero, M. (2018). *Los procedimientos de adjudicación de contratos públicos*. Zaragoza: Revista Aragonesa de Administración Pública. Zaragoza.

directas, no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga<sup>427</sup>.

El establecimiento de directrices claras para las compras de menor importe hasta cierto límite y para las compras de un valor superior pero aún dentro de un margen definido, mediante contratación directa con base en una sola oferta, es esencial para garantizar la eficiencia y transparencia en el proceso de adquisición. Al permitir la compra directa de bienes y servicios a los proveedores sin la necesidad de un proceso de licitación extenso, se agiliza el procedimiento de adquisición, lo que puede ser beneficioso en situaciones donde se requiere una respuesta rápida a las necesidades de la organización. Además, al establecer límites de tiempo para estas compras directas y prohibir la prórroga de los contratos más allá de un año, se promueve la rendición de cuentas y se evita la prolongación innecesaria de contratos que podrían no ser óptimos para la organización a largo plazo.

#### ***5.3.5.2 Contratación por comparativa de precios:***

Procedimiento abreviado utilizado sólo para compras de suministros comunes con especificaciones estándares, este procedimiento de contratación no podrá superar en ningún caso el importe definido en la propia normativa.

Este procedimiento está basado en la comparación de precios ofertados por al menos tres (3) potenciales proveedores. La adjudicación de estos contratos será otorgada por el órgano de contratación a la oferta con el precio más bajo de entre todas las ofertas regulares y conformes.

Por su propia naturaleza, adquisiciones al precio más bajo, en la comparativa de precios la OEI<sup>428</sup> no dará a conocer a los proveedores el presupuesto base, es decir, el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación,

---

<sup>427</sup> Si bien la contratación directa puede ser una forma eficiente de adquirir bienes y servicios de menor importe, existe el riesgo de favoritismo o falta de competencia si no se implementan los controles adecuados. Por lo tanto, es crucial que las entidades que realizan estas compras establezcan procedimientos claros y criterios objetivos para seleccionar a los proveedores o prestadores de servicios, asegurando así que se obtengan las mejores opciones en términos de calidad y precio. Además, es fundamental que se documenten adecuadamente todos los aspectos del proceso de contratación, incluidos los criterios de selección y los motivos para elegir a un proveedor en particular, para garantizar la rendición de cuentas y la trazabilidad en caso de auditorías o revisiones posteriores.

<sup>428</sup> Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

incluido el impuesto sobre el valor añadido<sup>429</sup>.

Un tema a considerar en relación con este texto es el riesgo potencial de falta de competencia y transparencia en el proceso de adquisiciones; al no revelar el presupuesto base a los proveedores, se corre el riesgo de que estos no tengan una comprensión clara de los límites financieros establecidos por la entidad contratante, lo que podría afectar la calidad y la equidad del proceso de licitación. Esto podría conducir a situaciones en las que los proveedores presenten ofertas excesivamente altas o poco realistas, lo que podría resultar en un gasto innecesario o en la selección de proveedores que no ofrezcan la mejor relación calidad-precio. Además, la falta de transparencia en relación con el presupuesto base podría socavar la confianza de los proveedores en el proceso de licitación y generar sospechas sobre la equidad de este. Por lo tanto, es importante que las entidades contratantes consideren cuidadosamente los pros y los contras de revelar el presupuesto base a los proveedores y establezcan políticas claras y justas para garantizar la integridad y la eficacia del proceso de adquisición.

#### ***5.3.5.3 Procedimiento simplificado:***

Procedimiento utilizado para compras de valor intermedio, consiste en la invitación a un mínimo de tres oferentes sujetos a unos requisitos (plazos, condiciones, especificaciones técnicas) en virtud de las cuales presentan sus propuestas y que posteriormente la OEI adjudicará en función de los criterios de adjudicación correspondientes a la naturaleza del objeto del contrato (servicios, suministros u obras)<sup>430</sup>.

El procedimiento simplificado, al ser utilizado para compras de valor intermedio, busca garantizar la eficiencia y la agilidad en el proceso de contratación. Al invitar a un mínimo de tres oferentes que cumplan con los requisitos establecidos, se promueve la competencia entre los proveedores, lo que puede resultar en una mayor calidad y mejores

---

<sup>429</sup> Por su propia naturaleza, adquisiciones al precio más bajo, en la comparativa de precios la OEI no dará a conocer a los proveedores el presupuesto base, es decir, el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el impuesto sobre el valor añadido.

<sup>430</sup> Procedimiento de Compras y Contrataciones de la Secretaría General. Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI).

precios para la OEI. Además, al establecer plazos, condiciones y especificaciones técnicas claras, se asegura que los proveedores tengan una comprensión precisa de lo que se espera de ellos, lo que reduce la posibilidad de malentendidos o disputas durante el proceso de licitación. En última instancia, la adjudicación basada en criterios objetivos y específicos relacionados con la naturaleza del contrato contribuye a garantizar que la OEI seleccione la oferta más adecuada para satisfacer sus necesidades y objetivos.

#### **5.3.5.4 Contrato marco:**

El Acuerdo Marco es un sistema de racionalización técnica de la contratación y supone el acuerdo con uno o varios empresarios con el objeto de establecer la provisión de servicios y suministros de necesidad recurrente y por períodos prolongados.

Establece las condiciones a las que deberán ajustarse todos los contratos que el órgano de contratación vaya a adjudicar durante un determinado período de tiempo, que no podrá exceder de cuatro años salvo casos excepcionales.

El órgano de contratación no podrá recurrir a los acuerdos marco ni de forma abusiva ni de manera tal que impida, restrinja o falsee la competencia. Las principales características de este sistema de contratación consisten, por un lado, en que únicamente podrán celebrarse contratos con empresas que sean parte originariamente del mismo.

La Ley N° 340-06, en sus Artículos 16 y 17<sup>431</sup>, reconoce únicamente seis procedimientos para la selección de proveedores que requieren competencia, a saber, licitación abierta (nacional o internacional), licitación restringida, sorteo de obras, comparación de precios, subasta inversa y compras al por menor<sup>432</sup>.

---

<sup>431</sup> Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones con modificaciones de Ley 449-06

<sup>432</sup> Aunque estos procedimientos establecidos pueden ser adecuados para muchas situaciones, podría haber casos en los que otros enfoques, como la contratación colaborativa o la contratación basada en resultados, podrían ser más apropiados para alcanzar los objetivos de la contratación pública de manera más eficaz. Por lo tanto, es importante que la legislación proporcione flexibilidad suficiente para que las entidades contratantes puedan seleccionar el método de contratación más adecuado según las circunstancias específicas de cada caso, siempre garantizando la transparencia, la equidad y la eficiencia en el proceso de contratación.

En este sentido, una de las capacidades técnicas del Órgano de Gobierno es adoptar anualmente un acuerdo para fijar y actualizar los umbrales del procedimiento de selección para las distintas modalidades de contratación (licitación, licitación restringida, sorteo de obras, comparación de precios y pequeñas compras).

La resolución fue emitida el 5 de enero del presente año y tiene vigencia hasta que se expidan otras acciones administrativas que la sustituyan<sup>433</sup>.

#### ***5.3.5.5 Fases del procedimiento de compras:***

- 1) Creación del Proceso.
- 2) Borrador (Opcional).
- 3) Selección.
- 4) Apertura de Ofertas (Sobre Económico).
- 5) Gerenciamiento del Contrato.
- 6) Creación del Contrato.
- 7) Selección (Adjudicación).
- 8) Evaluación.

### **5.4 Concepciones de obras públicas.**

Un contrato de concesión de obras, es aquel que hace la Administración con una empresa para que esta realice una obra (o se encargue de su reparación, restauración y conservación)<sup>434</sup>, y como contraprestación pueda explotarla y obtener beneficios de esta

---

<sup>433</sup> Guía procesos compras menores. Portal transaccional. Dirección General de Contrataciones públicas de la República Dominicana.

<sup>434</sup> Estos contratos implican una transferencia parcial de responsabilidades y riesgos del sector público al sector privado, ya que la empresa concesionaria asume la ejecución y, a menudo, el financiamiento de la obra, así como su operación y mantenimiento durante un período determinado. Por lo tanto, es crucial que el contrato establezca claramente las obligaciones y responsabilidades de ambas partes, así como los mecanismos de supervisión y control para garantizar que se cumplan los objetivos públicos y se protejan los intereses del Estado y de los ciudadanos. Además, se debe prestar especial atención a la transparencia y la equidad en el proceso de selección del concesionario, así como a la garantía de una competencia justa entre los posibles licitadores para asegurar que se obtenga la mejor oferta para la administración pública.

por un tiempo determinado<sup>435</sup>.

El contrato de concesión de obras se utiliza para:

- La construcción de una obra pública que pueda ser explotada por parte del contratista.
- La reparación y restauración de construcciones existentes.
- La “*adecuación, reforma y modernización*” de una obra, para garantizar la correcta prestación de los servicios, y que se puedan llevar a cabo las actividades económicas a las que sirve de soporte.
- La conservación y mantenimiento de la obra construida o restaurada.

#### **5.4.1 Sobre el funcionamiento del contrato de concesión de obras:**

En el contrato de concesión de obras públicas, la Administración transfiere el riesgo operacional al concesionario. Esto significa que el contratista asume todos los riesgos al administrar la concesión, como podría ser el caso de que no logre recuperar la inversión en el tiempo de concesión otorgado, o que la concesión pueda incluso generar pérdidas al concesionario.

Se puede entender cómo funciona un contrato de concesión de obras, describiendo los deberes y derechos que implica una concesión de obras públicas.

La concesión de obra pública es, en buenas cuentas, una modalidad de realización de infraestructura de *uso* o de *utilidad* pública, tal como lo es el contrato de obra pública. Por ello, el objeto común y principal de ambos contratos administrativos no es otro que la realización de una obra pública, con el fin de satisfacer el objetivo del Estado de procurar infraestructura para el servicio público.

Aquello que diferencia al contrato de obras del contrato de concesión de obras no es, por tanto, su objeto principal, sino el modo en el cual se financia la realización de la

---

<sup>435</sup> Ramírez A, J. A (2010). Concesiones de obras públicas. Análisis de la institucionalidad chilena. Santiago: Abeledo-Perrot.

obra y la remuneración del contratista, esto es, a través del “*derecho de explotación*”. Tal como indica Dromi, “*la concesión de obra pública es un sistema de contratación particularizado por la modalidad del pago del precio*”, toda vez que la remuneración del contratista consiste en el otorgamiento de la explotación de la nueva obra construida. La relevancia de este derecho de explotación es bien explicitada por Rufián Lizana al sostener que “la característica esencial de la concesión de obra pública es la explotación de esta”<sup>436</sup>.

Así, en el ordenamiento español, los artículos 13 y 14 de la Ley 9/2017, del 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP)<sup>437</sup>, establecen, respectivamente, las definiciones del contrato de obras y del contrato de concesión de obras.

De esta manera, el artículo 13 LCSP dice:

1. Son contratos de obras, aquellos que tienen por objeto uno de los siguientes:
  - a) La ejecución de una obra, aislada o juntamente con la redacción del proyecto, o la realización de alguno de los trabajos enumerados definidos en el mismo.
  - b) La realización, por cualquier medio, de una obra que cumpla los requisitos fijados por la entidad del sector público contratante que ejerza una influencia decisiva en el tipo o el proyecto de la obra.
2. Por “obra” se entenderá el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble.

---

<sup>436</sup> Dado que este derecho implica que la remuneración del contratista está vinculada a la explotación de la obra construida, existe el riesgo potencial de conflictos de interés o de prácticas opacas que puedan comprometer el interés público. Por lo tanto, es fundamental establecer mecanismos sólidos de supervisión y control para asegurar que la explotación se realice de manera adecuada y que los beneficios generados sean equitativamente distribuidos entre las partes involucradas. Asimismo, se debe prestar especial atención a la transparencia en la selección de los contratistas y en la negociación de los términos del contrato, garantizando la participación equitativa de todos los interesados y la protección de los recursos públicos.

<sup>437</sup> Artículo 13 y 14 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

### ***¿Por qué se utilizan las concesiones?***

Desde el punto de vista histórico, las concesiones surgen como mecanismo de financiamiento privado de obras públicas<sup>438</sup>.

Nacen, en otras palabras, como una modalidad de desarrollo de infraestructura pública financiada y construida por empresarios privados en virtud de una autorización del Estado que, luego, *concede* el derecho de cobrar por el uso que la población haga de la obra.

La literatura comparada da cuenta de que el modelo de concesiones se utilizaba en Inglaterra ya en los siglos XVIII y XIX para la construcción de caminos y puentes o el desarrollo de ferrocarriles, el abastecimiento de aguas y la producción de energía eléctrica.

#### **5.4.2 Deberes del concesionario.**

- El contratista deberá realizar la obra cumpliendo con todo lo previsto en el contrato<sup>439</sup>.
- Explotará la obra pública siguiendo las pautas establecidas por la Administración en el contrato de concesión.
- Asegurar el acceso de cualquier ciudadano, previo pago de la tarifa correspondiente, en las condiciones establecidas en el contrato.
- Indemnizar por daños a terceros cuando estos hayan sido resultado de la operación de la obra en concesión.
- Proteger los espacios de dominio público y las zonas protegidas que queden unidos a la concesión.
- Cualquier otra obligación establecida en el contrato de concesión.

---

<sup>438</sup> Rufián, D. (1999). Manual de concesiones de obras públicas. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

<sup>439</sup> Rufián, D. (2018). Manual de concesiones de obras públicas. 2.a ed. Santiago: Andros



### **5.4.3 Derechos del concesionario.**

- El contratista tendrá derecho a explotar la obra y obtener beneficios el tiempo que dure la concesión.
- Tiene derecho a mantener un equilibrio económico entre la inversión en mantenimiento y conservación y la obtención de beneficios.
- A utilizar todos los recursos presentes en el área de la concesión, para lograr los objetivos del contrato (afloramientos de agua, presencia de materiales para construcción, etc.).
- A pedir a la Administración la tramitación de expropiaciones forzosas, desahucios, imposición de servidumbres, y otras medidas que sean necesarias para la ejecución del contrato.
- La posibilidad de ceder la concesión o de hipotecarla, previa autorización de la Administración.
- La posibilidad de titular los derechos de créditos, para obtener activos, siempre y cuando se haga en los términos previstos por la ley.

### **5.5 Autorización de prestación de Servicios Públicos.**

La autorización de prestación de servicios públicos es un procedimiento mediante el cual se permite el acceso a una actividad de servicios públicos. Los servicios públicos son actividades prestacionales cuya titularidad corresponde a una Administración pública, destinadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, garantizando una prestación de acuerdo con los principios de igualdad, continuidad, adaptación, universalidad, gratuidad o precio asequible y sostenibilidad presupuestaria de las Administraciones públicas<sup>440</sup>.

Los servicios públicos no se autorizan, es decir, no pueden pretenderse por los particulares y, consecuentemente, no son susceptibles de prestación mediante régimen de

---

<sup>440</sup> Al mismo tiempo, es esencial tener en cuenta los principios que guían la prestación de servicios públicos, como la igualdad de acceso, la continuidad del servicio, la adaptación a las necesidades de la población, la universalidad en la prestación, la gratuidad o el establecimiento de precios asequibles, así como la sostenibilidad presupuestaria de las Administraciones públicas. Estos principios aseguran que los servicios públicos sean gestionados de manera eficiente y equitativa, en beneficio del bienestar general de la sociedad.

autorización administrativa. En algunos casos, se pueden reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y así mismo, acordar la supeditación del acceso de los prestadores a una actividad de servicios o su ejercicio temporal a razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente y sean proporcionados<sup>441</sup>.

Es importante destacar que la autorización de prestación de servicios públicos suele estar sujeta a regulaciones específicas según el tipo de servicio y la jurisdicción en la que se desea operar. Además, estas autorizaciones suelen tener el propósito de garantizar la calidad, seguridad y accesibilidad de los servicios ofrecidos a la población.

## **5.6 Subvenciones otorgadas por los poderes públicos.**

### **5.6.1 Conceptualización.**

Se considere subvención, como una aportación de tipo económico percibida por una persona o grupo de personas desde un organismo público, la cual no debe reembolsarse. Su objetivo es ayudar a llevar a cabo una actividad que necesita una inversión alta o a la que la persona en cuestión no podría hacer frente en solitario<sup>442</sup>.

Además, se denomina de esta manera a la ayuda económica que se da a una persona o institución para que realice una actividad considerada de interés general.

Las definiciones de subvención tienden a hacer referencia a una de las siguientes características de las intervenciones de los poderes públicos para delimitar el concepto: los receptores de las subvenciones, la forma de las subvenciones, sus objetivos y su efecto.

En tanto que Poder público o Poderes públicos: Son el conjunto de instituciones por medio de las cuales el Estado ejerce las funciones de control en la nación, y también por

---

<sup>441</sup> Noticias Jurídicas (2020). Concesiones de servicios, autorizaciones, servicio público y libre competencia. Recuperado de <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/15464-concesiones-de-servicios-autorizaciones-servicio-publico-y-libre-competencia:-comentarios-y-aportacion-personal-a-la-sentencia-de-la-sala-de-lo-contencioso-de-la-audiencia-nacional-nordm;-5245-2018-de-28-de-noviembre, el 22 de febrero 2024.>

<sup>442</sup> Ariño, G. (2004). *Principios de derecho público económico*. p. 594.

medio de estas mantiene las relaciones con las demás naciones que conforman la comunidad internacional.

Al hablar de subvenciones, algunos autores consideran que, son un mecanismo que permite al Estado intervenir en la actividad económica ya que, dependiendo de las ayudas que decida otorgar, puede potenciar determinadas operaciones en detrimento de otras. Por lo tanto, consisten en ayudas, generalmente económicas, proporcionadas por una entidad u organismo público o de manera autónoma<sup>443</sup>.

Esta ayuda se proporciona en el caso de que el solicitante tenga como propósito una actividad o un proyecto con interés de beneficio público.

En el ámbito jurídico-administrativo, o más bien como método de intervención administrativa, corresponde al conjunto de herramientas propias de la actividad de protección.

Está crea una relación jurídica que enlaza a la administración y al beneficiario. El beneficiario tiene, consumada las condiciones legales, un derecho a aceptar la subvención, comprometiéndose en consecuencia en hacer la actividad beneficiada.

Dependiendo el Estado o país de que se trate, las subvenciones se caracterizan por no demandar que se devuelva el dinero la ayuda a la entidad que la otorgó, sino que pueden ser solicitadas por cualquier ciudadano, según la ley de subvención vigente en su país de residencia.

Respecto a su naturaleza, a subvención es una parte fundamental de la acción de la economía social, con lo que se procura entregar respuestas a solicitudes económicas y sociales de entidades y personas públicas y privadas.

Por su carácter, una subvención puede ser reintegrable (que se puede restituir) o no reintegrable.

---

<sup>443</sup> Pascual G., J. (2004). Régimen jurídico de las subvenciones públicas. Boletín Oficial del Estado. 4ª edición

Algunos enfoques o puntos de vista a tomar en consideración, están interrelacionados entre la Administración, Finanzas y Contabilidad, de la siguiente manera:

Desde el punto de vista de la administración, las subvenciones son unos de los instrumentos más importantes empleados por éstas, para el apoyo de sus políticas públicas de interés total e inclusive un método de colaboración entre la administración pública y las personas para las diligencias de actividades de interés público<sup>444</sup>.

Desde el aspecto financiero, entregan una particularidad de Gasto Público que deberá estar sujeto a las normas para la realización de los créditos del presupuesto de gastos designados a las subvenciones.

Desde el punto de vista de la contabilidad, las subvenciones que no se reintegran son consideradas activos contables, patrimonio neto que será asentado en la cuenta de productos financieros patrimonial, en una base sistemática y racional, en conjunto con todos los egresos emanados de la subvención.

Entre las finalidades de una subvención:

- Cuando se concede para asegurar una rentabilidad mínima o compensar déficits de explotación.
- Si se concede para financiar gastos específicos.
- Cuando se concede para adquirir activos (tanto intangibles como financieros) o para cancelar pasivos (condonación de deudas).

### **Objetivos de subvención otorgadas por poderes públicos.**

Los objetivos de una subvención son principalmente los siguientes<sup>445</sup>:

- Empezar proyectos beneficiosos para la localidad.
- Ayudar económicamente a aquellas personas que lo necesitan.

---

<sup>444</sup> Medina G, J. (1997). *El reintegro de subvenciones y ayudas públicas*, Revista de Auditoría Pública, nº 11

<sup>445</sup> Fernández, F. (2006). *Aspectos fundamentales de la Ley General de Subvenciones y su incidencia en la universidad pública*. Gestión y fiscalización de la investigación en el ámbito universitario. Universidad de Oviedo.

- Financiar empresas o autónomos que no cuentan con el capital para invertir.
- Ayudar a que algunos negocios no cierren por falta de dinero.
- Crear competencia en el mercado.
- Animar las localidades que han sufrido un estancamiento económico.
- Dar estabilidad a la economía.
- Controlar eficazmente la inflación.

Si se trata de entes particulares, los objetivos podrían variar en función del objeto que persigue, como, por ejemplo:

- Facilitar la apertura de nuevos negocios.
- Ayudar a que las empresas no quiebren.
- Animar económicamente a un sector estancado.
- Promover la competitividad de los productos en el mercado.
- Mantener una economía estable.
- Controlar la inflación.
- Impedir el aumento del paro por el cierre de industrias.

En el Plano internacional, el marco regulatorio es bastante amplio, donde El convenio de la Organización Mundial del Comercio referente a las subvenciones y medidas compensatorias rige el uso de las subvenciones y ordenan las medidas que los países podrán emplear para contrarrestar las consecuencias de las subvenciones. El nombrado convenio, en su Artículo 1, reúne una definición del término subvención, que comprende:

- Contribución financiera de un Gobierno o de cualquier organismo público que consienta un beneficio; se entiende por contribución económica las transferencias directas de bienes, también las potenciales, los ingresos públicos sacrificados que de otra manera se habrían recibido y los bienes o servicios equilibrados por los poderes públicos, que no son de infraestructura total o en el momento que un Gobierno haga pagos a un mecanismo

financiación, encomienda u ordena a un ente privado o varios de éstas mismas funciones.

- El soporte del Gobierno de los ingresos o de los precios que tengan directa o indirectamente por consecuencia de incrementar las exportaciones de cualquier producto del territorio de un miembro o disminuir las importaciones de ese mismo producto en su territorio.

El Reglamento (UE, Euratom 966/2012), del 25 de octubre del año 2012<sup>446</sup>, concerniente a las reglas de finanzas empleadas en el financiamiento total de la unión y por el que se suprime el Reglamento (CE, Euratom) 1605/2002 del consejo, define las subvenciones como contribuciones económicas directas de acuerdo con el presupuesto que se otorgan a título de liberalidad con objeto de subvencionar alguna de las siguientes actividades:

- Actividad destinada a fomentar la ejecución de un objetivo de cualquiera de las políticas de la unión.
- El movimiento de un organismo que siga un objetivo de interés total de la unión o un objeto que forme parte y fomente cualquiera de las políticas de la unión.

Por otra parte, el sistema Europeo de cuentas nacionales y regionales de la Unión Europea, organizado en el reglamento, define las subvenciones como pagos corrientes sin ninguna contrapartida que las administraciones públicas o las instituciones de la Unión Europea realizan a los productores residentes.

## **5.7 Subvenciones procedentes de la Unión Europea.**

La Unión Europea (UE) dispone de cuatro Fondos Estructurales y de un Fondo de Cohesión con los que canaliza su ayuda financiera a los estados miembros para la

---

<sup>446</sup> Reglamento (UE, EURATOM) No 966/2012 del parlamento europeo y del consejo de 25 de octubre de 2012. sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) no 1605/2002 del Consejo.

resolución de obstáculos de naturaleza económica y social. Estos Fondos Estructurales son, en concreto<sup>447</sup>:

- El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).
- El Fondo Social Europeo (FSE).
- La sección de Orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA).
- El Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP).

En el caso de los Fondos Estructurales, se marcan como meta prioritaria conseguir un mayor equilibrio entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y territorios que componen la UE, por lo que su aplicación se inscribe en el ámbito de la política regional.

Mientras, el Fondo de Cohesión intenta favorecer el crecimiento económico de los estados miembros de la Unión con un menor nivel de desarrollo, garantizando que dicho crecimiento sea compatible con el mantenimiento de sus equilibrios macroeconómicos y presupuestarios.

En España, la coordinación de la aplicación de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión recae en el Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Dirección General de Fondos Comunitarios de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Esta Dirección General tiene atribuidas, entre otras, las siguientes competencias<sup>448</sup>:

1. La negociación con la Comisión Europea de los asuntos relacionados tanto con los Fondos Estructurales como con el Fondo de Cohesión.
2. La coordinación de las administraciones territoriales en lo relativo a la

---

<sup>447</sup> Gutiérrez, M. (2015) *Las asociaciones público-privadas en la Unión Europea: elementos para un análisis sobre la concesión de obra pública en Chile*. En Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Vol. 45, 2015.

<sup>448</sup> En el contexto español, la asignación y supervisión de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión se encuentran bajo la responsabilidad del Ministerio de Economía y Hacienda, específicamente a través de la Dirección General de Fondos Comunitarios de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Esta entidad desempeña un papel crucial en la gestión de estos fondos, ya que se encarga de diversas competencias clave para su aplicación efectiva y transparente.

programación, seguimiento y evaluación de los Fondos Estructurales comunitarios y del Fondo de Cohesión.

3. La elaboración de estudios y coordinación de evaluaciones de programas financiados con Fondos Estructurales europeos. De igual modo, el análisis, selección y seguimiento de los proyectos que deben ser financiados con cargo a los recursos del Fondo de Cohesión, del Fondo de Compensación Interterritorial y del Fondo de Teruel y del Espacio Económico Europeo.

### **5.8 Concesiones de uso del dominio público.**

La concesión de dominio público es una forma de gestión de los bienes demaniales del Estado por la que se autoriza la ocupación o uso de bienes de dominio público, es decir, que la concesión demanial o de dominio público es el título que otorga *ex novo* a una persona, física o jurídica, el derecho al uso y disfrute o aprovechamiento privativo y temporal de un bien o derecho de dominio público manteniendo su titularidad<sup>449</sup>.

Son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales.

En el marco del derecho español, se estatuye que, la gestión y administración de los bienes y derechos demaniales por las Administraciones públicas se ajustarán a una serie de principios, como son:

- a) Inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, en el sentido que no es posible su transmisión, no están sujetos a la prescripción adquisitiva y no es posible que sobre los mismos proceda la ejecución de un embargo.
- b) Adecuación y suficiencia de los bienes para servir al uso general o al servicio público a que estén destinados.

---

<sup>449</sup> RAMÍREZ A, J. (2010). *Concesiones de obras públicas. Análisis de la institucionalidad chilena*. Santiago: Abeledo-Perrot.



- c) Aplicación efectiva al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas.

Las concesiones sobre bienes y derechos demaniales del Patrimonio del Estado se otorgarán por:

- a) Los ministros titulares de los departamentos a que se encuentren afectados o corresponda su gestión o administración.
- b) Los presidentes o directores de los organismos públicos que los tengas adscritos o a cuyo patrimonio pertenezcan.

Respecto a su extinción, se establece que: Las concesiones demaniales se extinguirán por las siguientes causas:

1. Muerte o incapacidad sobrevenida del usuario o concesionario individual o extinción de la personalidad jurídica.
2. Falta de autorización previa en los supuestos de transmisión o modificación, por fusión, absorción o escisión, de la personalidad jurídica del usuario o concesionario.
3. Caducidad por vencimiento del plazo.
4. Rescate de la concesión, previa indemnización.
5. Mutuo acuerdo.
6. Falta de pago del canon o cualquier otro incumplimiento grave de las obligaciones del titular de la concesión, declarados por el órgano que otorgó la concesión.
7. Desaparición del bien o agotamiento del aprovechamiento.
8. Desafectación del bien, en cuyo caso se procederá a su liquidación.
9. Cualquier otra causa prevista en las condiciones generales o particulares por las que se rijan.

En el ordenamiento jurídico de la República Dominicana, se hace alusión al dominio público, sin embargo el constituyente estableció una lista cerrada y exclusiva al dominio

público natural muy contraria a lo descrito en el Código Civil dominicano-, adoptando la fórmula de la reserva de ley para lo relativo al establecimiento de competencias administrativas, que son evidentemente compartidas entre el Estado, representado por el gobierno central y los municipios, y el régimen del usuario, pudiendo, en cuanto a la gestión, determinarse si esos bienes de dominio público permiten un uso directo, libre, universal y gratuito<sup>450</sup>.

A modo particular, la Carta Sustantiva determina los bienes que “obligatoriamente” pertenecen al dominio público como consecuencia de sus características naturales. Por ende, debe interpretarse que el legislador no podrá disminuir los establecidos en ese artículo 15 constitucional, sin encontrarse impedido de elevar otros bienes a dicha categoría.

Esta figura jurídica, tiene una amplia y larga historia que data del descubrimiento de América, remontándose en sus orígenes al derecho romano, luego al derecho francés y desde el derecho español se extrapola al derecho dominicano. Importante destacar que en sus orígenes no necesariamente se hacía referencia al termino, dominio público, sino más bien, a derecho nacional, o bienes nacionales, enajenación del patrimonio y otros términos similares.

Tanto a nivel constitucional como por decisiones jurisprudenciales del Tribunal Constitucional se hacen importantes aportes y aclaraciones, a saber:

El Tribunal Constitucional dominicano en la Sentencia TC/0020/14, del 20 de enero de 2014<sup>451</sup>, cuando motiva que:

La importancia de esta diferenciación de los bienes de dominio público y patrimoniales radica en que la salina marina de Puerto Alejandro o cualquier otra salina que se encuentre en otro municipio en el territorio nacional, no es ni un bien ni un patrimonio

---

<sup>450</sup> Alie R. H. E. (2019). *El dominio público en República Dominicana: estudio de su evolución histórica como requisito para la búsqueda de una teoría propia*. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6039/8005>, el 27 de febrero 2024.

<sup>451</sup> Sentencia TC/0020/14, del 20 de enero de 2014. Expediente núm.TC-05-2012-0043, *relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por el Ayuntamiento Municipal de Barahona, contra la Sentencia núm.2012-00138, de fecha veintiuno (21) de mayo de dos mil doce (2012)*,

propiedad de un municipio, sino que es un recurso natural patrimonial de la Nación, conforme lo establece el artículo 14 de la Constitución.

### **5.8.1 El Desarrollo Legal Del Dominio Público Dominicano.**

Las referencias constitucionales a los bienes nacionales y al patrimonio público en la Constitución de 1844 llevaron a la pronta promulgación de una ley relacionada con el tema. El 2 de julio de 1845 se promulgó la Ley No. 52, que determina qué se consideran bienes nacionales y establece disposiciones para su gestión, aprovechamiento, preservación y disposición.

En esa Ley, en el mismo apartado 1 de su artículo 1, se establecía que son bienes nacionales, entre otros:

Con esta ley, que precede al Código Civil, el legislador estableció que todas las propiedades territoriales ubicadas en el territorio de la República Dominicana, sin un propietario conocido, forman parte del dominio público. De este modo, se estableció en nuestro derecho que no existe la *res nullius* o cosa de nadie, ya que todo lo que carece de dueño es considerado propiedad del Estado o del dominio público.

De esta manera, esa legislación estableció los dos principales tipos de bienes públicos: los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado del Estado, si bien los limitó a los bienes inmuebles al referirse únicamente a las "propiedades territoriales".

La introducción formal en el ámbito jurídico nacional de la noción de dominio público se llevó a cabo con la adopción de esta ley, y no con el posterior Código Civil de 1884, aunque de manera precaria y ambigua. Sin embargo, es importante destacar que esta normativa no estableció de manera coherente y precisa las directrices para la administración y conservación del dominio público, sino que se centró más en su forma de arrendamiento.

El dominio público, sin duda, representa la categoría más importante de los bienes públicos. Sin embargo, esta institución, que ha sido una de las más debatidas en el ámbito

del derecho administrativo, ha mostrado signos de crisis e incluso se ha sugerido que su existencia estaba amenazada.

La inscripción o inclusión de un bien en el dominio público no implica tanto una modalidad concreta de apropiación por parte de las autoridades públicas, sino más bien una estrategia orientada principalmente a excluir dicho bien del comercio jurídico privado. Esto se logra mediante la aplicación de reglas especiales que lo protegen de ser objeto de transacciones privadas de la manera común en el ámbito del derecho privado.

## Conclusiones

Se puede fijar a manera de conclusión de esta investigación, titulada *“Actos Administrativos Favorables en la Republica Dominicana y su Lesividad,”* cómo hallazgos interesantes e importantes de los capítulos I, II, III, IV y V, en el derecho administrativo dominicano y la forma de protección y desarrollo de los actos administrativos propios de las entidades públicas y sobre el proceso de lesividad, los siguientes aspectos relevantes:

En primer orden y de manera muy general en el capítulo I, ha quedado claro durante toda la investigación, que la falta de provisión de las herramientas jurídicas adecuadas y la ausencia de un derecho administrativo propio a lo largo de los años, permite que el derecho administrativo dominicano, sea concebido como un derecho relativamente joven, cuyo intento de renacimiento hace no más de 30 años, por lo que requiere una continua investigación y explicación, para fijar una propuesta clara y precisa, así como un control y aplicación de las herramientas modernas del derecho administrativo, que sirva para corregir las debilidades del sistema, el manejo de los actos administrativos, su clasificación y efecto jurídico<sup>452</sup>.

Qué para estas mejoras que se requiere en el derecho administrativo dominicano, el derecho administrativo español puede ser un gran referente, en virtud de que se trata de un derecho de muchos años en la práctica judicial y ya desarrollado, con estructuras y figuras jurídicas legales y constitucionales muy precisas y modernas, incluso muy actualizada como ha sucedido con la aprobación y aplicación de las leyes 39/2015, del 1 octubre del 2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, del 1 de octubre del 2015<sup>453</sup>, del Régimen Jurídico del Sector Público, mientras la Republica Dominicana todavía permanece con una ley vieja y desactualizada que no obedece a los cambios modernos del derecho administrativo, como sucede con la Ley No.

---

<sup>452</sup> En el contexto del desarrollo del derecho administrativo en la República Dominicana, es fundamental considerar el trasfondo histórico y socioeconómico que ha moldeado su evolución. Factores como la historia colonial, los regímenes políticos previos y las influencias de sistemas jurídicos extranjeros, han dejado una marca en la configuración de este campo legal.

<sup>453</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE-A-2015-10566

107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo<sup>454</sup> que es en cierto modo el único instrumento jurídico con el que cuenta el derecho administrativo dominicano.

En el capítulo II, se resalta la deficiencia en el control de emisión de actos administrativos favorables lesivos para el patrimonio Público, así como la ineficacia del control jurisdiccional del sistema de aplicación de justicia administrativa contenciosa y que aprovechando este vacío legal y normativo, un grupo de administradores en confabulación con los administrados, viendo esta debilidad de tantos años, que suponía el no control de los actos administrativos de manera absoluta, han realizado todas las diligencias necesarias para afectar el patrimonio público, a través de ciertos actos que tenían la categoría de beneficiados, generados con premeditación y corrupción contra el patrimonio público y en otras ocasiones para afectar sin razón ni motivo, el derecho de los administrados desconocedores de esta situación.

Ha quedado establecido que de modo global en casi todos los sistemas jurídicos y particularmente en la República Dominicana, la concepción general sobre el acto administrativo, guarda una estrecha relación con la ideología filosófica del Estado y que, en consecuencia, la doctrina, legislación y jurisprudencia pueden variar dependiendo de si se trata de un Estado liberal o Estatista y que la primera mención explícita del acto administrativo se encuentra en Francia en el año 1812, específicamente en el Repertorio de Jurisprudencia de Merlin. Este repertorio, que había comenzado a publicarse en el Siglo XVIII por Guyot en 1784, no contenía inicialmente la expresión “*acto administrativo*”. La noción de acto jurídico se limitaba a cuestiones de justicia y derecho civil. No obstante, en la tercera edición a cargo de Merlin, se incluyen nuevas voces, entre ellas la del acto administrativo.

Se pudo observar durante toda la trayectoria de la redacción del trabajo de investigación, que en los orígenes la definición más concreta sobre el acto administrativo

---

<sup>454</sup> Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo. G. O. No. 10722 del 8 de agosto de 2013.

se concebía como: *“un decreto, una decisión de la autoridad administrativa, o una acción, un hecho de la administración que se relaciona con sus funciones y que para el derecho administrativo, la doctrina y la jurisprudencia dominicana “el acto administrativo hace referencia a una decisión o resolución tomada por una autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones y competencias para regular, autorizar, sancionar o negar determinadas acciones o situaciones”.*

Quedo aclarado que los actos administrativos favorables constituyen una categoría esencial en el ámbito del derecho administrativo y que estos actos son emitidos por las autoridades administrativas y tienen como resultado brindar beneficios, derechos o ventajas a los destinatarios, a diferencia de los actos desfavorables o restrictivos, que imponen obligaciones o limitan derechos, los actos administrativos favorables otorgan facultades, concesiones u oportunidades que pueden ser de diversas índoles.

Se pudo explicar de manera general, que los actos administrativos favorables son aquellos que amplían de cualquier forma o favorecen los intereses de sus destinatarios, constituyen o reconocen derechos y pueden ser objeto de revocación mediante la acción de lesividad por parte de la máxima autoridad administrativa y que estos actos suponen un enriquecimiento del patrimonio jurídico de los interesados<sup>455</sup>.

En cuanto al fin del acto administrativo, se identificó que estos “actos administrativos favorables” tienen como finalidad salvaguardar los derechos e intereses de los ciudadanos, y representan una expresión del principio de legalidad. Y que, aunque es posible anular estos actos, esa anulación debe basarse en motivos legales y de conveniencia. Además, en determinadas situaciones, las personas a las que se dirigen estos actos pueden renunciar a los derechos o ventajas conferidos mediante la confirmación voluntaria del acto.

---

<sup>455</sup> Báez, L. (17 de 1 de 2022). *Colegio Jurista*. Recuperado el 3 de 8 de 2023, de <https://www.colegiojurista.com/blog/art/que-son-los-actos-administrativos>

Sobre la presunción de validez se estableció que es un principio que se aplica a los actos administrativos favorables, que establece que estos actos se consideran válidos mientras su invalidez no sea declarada por una autoridad administrativa o judicial competente.

Sobre la validez del acto administrativo, en la Republica Dominicana el artículo 10 de la Ley No. 107-13, establece que: *“todo acto administrativo se considera válido en tanto su invalidez no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional de conformidad a esta ley”*<sup>456</sup>.

Como se puede notar, esta presunción de validez se deriva de la legitimidad de la actuación de la Administración pública en cumplimiento del ordenamiento jurídico.

En el capítulo III, en cuanto a la figura de la lesividad, se aclara que, es un concepto fundamental en el Derecho Administrativo, ya que se refiere a la capacidad de un acto administrativo de infringir el ordenamiento jurídico, incurrir en desviación de poder o no respetar los intereses generales y que la Administración Pública tiene la facultad de cuestionar y llevar ante la jurisdicción contencioso-administrativa aquellos actos administrativos que, aunque beneficiosos para los interesados, puedan ser invalidados según las leyes administrativas y generen un perjuicio para el interés general.

Se aclaro que en su contenido la lesividad hace referencia a la capacidad de la Administración para impugnar sus propios actos cuando estos son contrarios a la ley o al orden legal vigente, lo que significa que la Administración no puede modificar o revocar sus decisiones administrativas que generan efectos legales específicos sin el consentimiento de los afectados (CCA, Art.73). Esto sería un error desde el punto de vista jurídico administrativo. Sin embargo, esta facultad le permite a la Administración, en

---

<sup>456</sup> Artículo 10 de la Ley No. 107-13. *Esta ley tiene por objeto regular los derechos y deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública.* Congreso Nacional de la República Dominicana, proclamada el 6 de agosto 2013.



defensa del interés público y del orden legal vigente, demandar sus propios actos cuando estos vulneran dicho orden ante la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>457</sup>.

En cuanto la figura propia de la lesividad, se dejó establecido, que en el derecho español la Ley 39/2015, publicada el 1 de octubre de 2015, tiene como objetivo regular el proceso administrativo común para todas las entidades públicas y promover una Administración electrónica, conectada y transparente. Sin embargo, es relevante mencionar que esta ley no introdujo cambios en lo referente al concepto de lesividad en la legislación española.

Esta Ley citada, en el párrafo anterior marcó un hito importante en la administración pública española, que buscaba la modernización y simplificación de los procedimientos administrativos, y a la vez la agilidad y eficiencia en la gestión de los asuntos gubernamentales. Uno de los aspectos más destacados de esta legislación era la promoción de una Administración electrónica, lo que significaba un importante paso hacia la digitalización y la interconexión de las entidades públicas. Esta transición hacia un enfoque más electrónico y transparente tenía la intención de mejorar la accesibilidad de los ciudadanos a los servicios gubernamentales, facilitando trámites y reduciendo la burocracia.

El capítulo IV, en cuanto a la revisión y revocación de los actos administrativos favorables es un tema importante en el derecho administrativo, ya que implica la capacidad de las autoridades administrativas para corregir o anular decisiones que han otorgado algún tipo de beneficio o ventaja a los administrados. Dentro de los aspectos generales de la revisión y revocación de los actos administrativos favorables, podemos destacar algunos entre los que están las causas de revisión o revocación, procedimientos, efectos retroactivos, control judicial, legislación y normativa<sup>458</sup>.

---

<sup>457</sup> Secretaría General, A. M. (2007). concepto No. 30. Bogotá D.C

<sup>458</sup> Este proceso no solo refleja la necesidad de corregir posibles errores o irregularidades, sino que también busca equilibrar el ejercicio del poder administrativo, asegurando que las decisiones sean coherentes con el interés público y el marco legal vigente.

En este mismo capítulo se especificó que el procedimiento para revisar un acto administrativo nulo está definido en el artículo 106.1 de la LPAC<sup>459</sup>. Este artículo establece que las Administraciones Públicas tienen la facultad de declarar nulo un acto administrativo de pleno derecho siempre que se cumplan los siguientes requisitos: *(i) Que el Consejo de Estado o un órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma emita un dictamen favorable; (ii) Que el acto administrativo presente un defecto de nulidad conforme a lo dispuesto en el artículo 47.1 y 2 de la LPACAP*<sup>460</sup>.

En cuanto al proceso de revisión administrativa, puede ser iniciado por solicitud del interesado o por iniciativa de la propia Administración. Sin embargo, si es solicitado por el interesado, la Administración puede rechazar la solicitud en los siguientes casos: *“si la solicitud no hace referencia a alguna de las causas de nulidad establecidas en el artículo 47.1 de la LPACAP; si carece de fundamento; y si ya se han presentado solicitudes idénticas que han sido rechazadas”*.

Después de recibir el informe requerido del Consejo de Estado o del órgano consultivo correspondiente de la Comunidad Autónoma y si este resulta positivo, la Administración deberá emitir una resolución en el contexto de la revisión administrativa, la cual podría ser favorable o desfavorable.

No obstante, es importante considerar que si la resolución resulta favorable, la Administración tendrá la facultad de determinar la compensación correspondiente al solicitante de la revisión administrativa debido al perjuicio causado por la anulación del acto administrativo, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público: *(I) Que el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado en una persona o grupo de personas; (II) Que la cuantía indemnizatoria sea calculada según los*

---

<sup>459</sup> Artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

<sup>460</sup> Artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

*criterios de valoración indicados en la legislación fiscal, de expropiación forzosa y otras normas aplicables como por ejemplo la incluida en los baremos de la normativa de Seguros obligatorios y de la Seguridad Social.*

En esta investigación se comprobó en el desarrollo del capítulo V, que las contrataciones y concesiones públicas lesivas son aquellas que causan daño o perjuicio al interés público o al erario y que se refieren a acuerdos o contratos celebrados entre entidades gubernamentales y particulares (personas físicas o jurídicas) que resultan perjudiciales para el Estado en términos financieros, operativos o legales.

Además, quedo evidenciado que estos acuerdos pueden ser lesivos debido a una serie de razones, que incluyen corrupción, favoritismo, falta de transparencia, falta de competencia en el proceso de licitación, falta de evaluación adecuada de los riesgos, entre otras.

Otra situación para tomar en cuenta es, que el impacto económico dañino de las contrataciones y concesiones públicas lesivas puede ser significativo y resultar en pérdidas financieras para el Estado, proyectos incompletos o de baja calidad, desconfianza en las instituciones gubernamentales, y en última instancia, afectar negativamente la prestación de servicios públicos y el desarrollo económico, lo que se traduce en cierto modo en una baja calidad del servicio público en muchos casos, disminuyendo la calidad de vida y desarrollo, tanto de los ciudadanos como del propio Estado.

La relevancia de considerar el impacto económico negativo de las contrataciones y concesiones públicas perjudiciales es innegable. Estas prácticas pueden acarrear pérdidas financieras significativas para el Estado, generando un desperdicio de recursos que podrían haber sido empleados en proyectos más beneficiosos para la sociedad. Además, tales contratos deficientes pueden desembocar en la ejecución incompleta o de baja calidad de obras públicas, lo que no solo afecta la imagen de las instituciones gubernamentales, sino que también socava la confianza de la ciudadanía en su capacidad para gestionar adecuadamente los recursos públicos. Esta desconfianza institucional, a su vez, puede tener

repercusiones negativas en la prestación de servicios públicos esenciales y, en última instancia, en el desarrollo económico del país, lo que representa un obstáculo significativo para el bienestar tanto de los ciudadanos como del propio Estado.

Asimismo, es fundamental reconocer que el impacto perjudicial de las contrataciones y concesiones públicas lesivas trasciende el ámbito económico para afectar directamente la calidad de vida de la población. La ejecución deficiente de proyectos públicos puede traducirse en una baja calidad en la prestación de servicios básicos, tales como infraestructuras de transporte, educación o salud, que son fundamentales para el desarrollo y bienestar de la sociedad. Esta disminución en la calidad de los servicios públicos no solo afecta la satisfacción y el nivel de vida de los ciudadanos, sino que también obstaculiza el progreso socioeconómico del país en su conjunto. Por lo tanto, resulta evidente que abordar de manera efectiva las prácticas dañinas en las contrataciones y concesiones públicas es fundamental para garantizar un desarrollo sostenible y equitativo, así como para fortalecer la confianza en las instituciones gubernamentales y promover el bienestar de la sociedad en su conjunto.

## Bibliografía

- Rodríguez, O. (2009). “*Derecho administrativo dominicano y principios generales*”. Santo Domingo: Revista De Derecho.
- Artículo 138-140. “*Constitución Política de la República Dominicana*”. Proclamada el 26 de enero. Publicada en la Gaceta Oficial No. 10561, del 26 de enero de 2010.
- Mendoza, V. (2021). *Administrative Management Processes, a journey from its origin*. Ecuador, pp. 608-620.
- Giannini, M. (1970). “*Diritto amministrativo. 2, Volumen I*”. Milán.
- Duque, O. (2018). Procesos Administrativos. Bogotá: Libro de la Red ILUMNO.
- Moles, A. (1814). *Principii Fondamentali Di Diritto Amministrativo*. Parma.
- Mayer, O. (1903). “*Le droit Administratif Allemand*”. París. pag. 62 nota 10.
- Mellan, G. (1997). *El proceso de la definición del Derecho administrativo*. EMAP, pp. 18 y ss.
- Giannini, M. S.T. “*Atto amministrativo*”. Enciclopedia Giuridica, p, 159.
- Meilán, G. “*Sobre el acto administrativo y los privilegios de la Administración*”, pp, 389 y ss.
- García, E. (1972). “*La Revolución francesa y administración contemporánea*”. Madrid, pp, 72-73.
- Tocqueville, A. (1969).” *El antiguo Régimen y la Revolución, trad. Esp, Guadarrama*”. Madrid: p. 16-1.

Bibot, G. (2002). *“En general, Introduction historique au droit administratif depuis 1789”*. Paris.

Laferriere (1933). *“Traité élémentaire de Droit administratif”*. París

Hauriou, M. (1976). *“La Declaración de voluntad en el derecho administrativo francés”*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. España: Jefatura de Estado, BOE-A-1992-26318.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. España: Jefatura de Estado, BOE-A-2015-10565.

Ministerio de Administración Pública (MAP). 16 agosto 2022.

Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo. G. O. No. 10722 del 8 de agosto de 2013.

Castillo, T. d.-S. (2015). *Los Actos Administrativos (I): Concepto*. Madrid: Universidad Carlos III, pag. 17.

Zanobini, G. (1954). *“Curso de Derecho administrativo, Volumen I, Parte General. Trad. de la 5ta. Edición italiana por Héctor Masnatta y actualizada con la 6ta edición por Francisco Humberto Picone”*. Buenos Aires: Ediciones ARAYU, 1954, pag. 412

Dromi, R.,(2008). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, pag. 190.

Fernández, E. G. (2004). *“Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, 12ma edición”*. Madrid: Civitas Ediciones, S.L., pag. 173.

- Gordillo, A. (2000). *“Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III, El acto administrativo, 4 ta edición”*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, I-1 y ss.
- Giannini, M. (1970). *“Diritto amministrativo. 2, Volumen I”*. Milán.
- Curso de Derecho Administrativo*, Duodécima Edición, Editorial Thomson-Civitas, p. 550
- Brewer, A. R. (1980). *“Comentarios sobre la Revocación de los actos administrativos”*. Caracas: Revista de Derecho Público, No. 4, pag. 28-30.
- Vázquez, G. A. (2008). *“Reflexiones sobre la presunción de legalidad del acto administrativo en el Derecho mexicano”*. Ciudad de México Revista de la Facultad de Derecho de México, Vol. 58, pag. 233.
- Martínez, J, (2010). *Derecho Administrativo Boliviano*. La Paz: Editorial EL País, pag. 61.
- Navarro, K. (2019). *Derecho Administrativo Nicaragüense*. Managua: IIES, pag. 384.
- Gordillo, A. (2000). *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III, El acto administrativo, 4 ta edición*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, I-1 y ss.
- Blanquer, D (2010). *Derecho administrativo, vol. I*. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.
- Merkel, A. (2004). *“Teoría General del Derecho Administrativo”*. Granada: Gomades, pag.225.
- Entrena, R. C. (1999). *“Curso de derecho Administrativo, 13ª edición, Tomo I/1”*. (Madrid: Tecnos S.A.
- Entrena, R. (1999). *“Curso de derecho Administrativo, 13ª edición, Tomo I/1”*. Madrid: Tecnos S.A.
- Gordillo. *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III, El acto administrativo, 4ta. Edición*.

- Secaira, P. (2004). *Curso Breve de Derecho Administrativo*. Quito: Editorial Universitaria.
- Crespo, C. (1991) “*Hechos Administrativos*”. Enciclopedia Jurídica Omeba, t. XIII.
- Gordillo, A. (2004). “*Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 3, Octava Edición*”. (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, pag. III - 16.
- Dromi. “*Tratado de Derecho Administrativo*”, pag. 195.
- Dromi. “*Tratado de Derecho Administrativo*”, pag. 119.
- Barra, R. C. (2005). “*Tratado de Derecho Administrativo*”. *Revista de Derecho*. Montevideo: Universidad de Montevideo, pag. 195.
- Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, 79.
- Ortega, L. (2018). “*El acto administrativo en los procesos y procedimientos*”. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, pag. 18.
- Ley 1437 de 2011, 18 de enero. *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Colombia: Congreso de la República.
- Sentencia 25000-23-27-000-2011-00194-01, 3 de agosto de 2016. C. P.: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Demandante: Bristol Myers Squibb de Colombia S. A. Demandada: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Expediente: 19952. Colombia: Consejo de Estado. Sección Cuarta.
- Ley 1437 de 2011, 18 de enero. “*Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial 47956*”. Colombia: Congreso de la República.
- Sánchez, M., Chamba D., Moncayo, R. y Sarmiento J. (2019). “*El acto administrativo en el Código Orgánico Administrativo*”, pag. 66.



- Santofimio, J. (2013). *“Ensayos de Derecho Público”*. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia, pag. 51.
- Dromi, R. (2001). *“Derecho Administrativo”*. Buenos Aires: Editorial de Ciencia y Cultura.
- Fiorini, B. (1944), *Teoría de la Justicia Administrativa*, Editorial Alfa, pag. 88.
- Marienhoff, M. (2011) *“Tratado de Derecho Administrativo Tomo II”*. Buenos Aires: Abeledo – Perrot S.A, pag. 346.
- García, E. (2004). *“Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, 12ma edición”* Madrid: Civitas Ediciones, S.L, pag. 559.
- Ramón Parada (2003). *“Derecho administrativo I, Parte general, 14ta. Edición”*. (Barcelona: Marcial Pons, pag. 142.
- Mejía, H. (2014). *“Manual de Derecho Administrativo”*. San Salvador: Cuscatleca, pag. 384.
- Saborío, R. V. (2002). *“Eficacia e invalidez del acto administrativo 3ª. Ed”*. San José: Editorial Juricentro, pag. 22.
- Parada, R. (2003). *“Derecho administrativo I, Parte general, 14ta. Edición”*. Barcelona: Marcial Pons, pag. 140.
- Sánchez, M. (2011). *“Derecho administrativo, Parte General, 6ta edición”*. Madrid: Tecnos, pag. 555.
- Benalcázar, J. (2017). *“Reflexiones sobre la validez y la invalidez de los actos administrativos”*. México: Revista de la Facultad de Derecho de México Tomo LXVII, pag. No. 268.
- Gordillo, A. (2000). *“Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III, El acto administrativo, 4ta edición”*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, I-1 y ss.

Ampliar en nuestro libro El acto administrativo, op. cit., pp. 11-45; comparar: Bidart Campos, Germán J., "La jurisdicción judicial y las cuestiones políticas," El Derecho, t. 9, Buenos Aires, 1964, p. 915; Derecho constitucional, t. I, Buenos Aires, 1964, p. 743 y ss., 798 y ss.;

En este sentido, "gobierno" se refiere a la institución o estructura que tiene la autoridad para gobernar un país, estado o entidad política.

Ver traducción y notas de la Constitución francesa de 1958 en Lecciones y Ensayos, n° 10-11, Buenos Aires, 1959, p. 71 y ss.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Constitución de la República Francesa Alemana), art. 62; ver Sartorius, Carl, Verfassungs und Verwaltungsgesetze, t.I, Munich y Berlín, 1959, § 66, p. 19.

Citada por Antonioli, Walter, Allgemeines Verwaltungsrechts, Viena, 1954, p. 8.

Otros ejemplos: Incisos 4°, 10, 11, 12, 16.

Ver también, sobre el derecho de obtener protección jurisdiccional entendiendo por tal la otorgada por jueces independientes y distintos de la Administración, Real, Alberto Ramón, "El «Estado de Derecho»," en el libro de homenaje a Eduardo J. Couture, Montevideo, 1957, p. 587 y ss., especialmente p. 601, y del mismo autor, "La función jurisdiccional es privativa del Poder Judicial, salvo excepciones constitucionales expresas," en La Justicia Uruguaya, t. XVII, 1943, secc.

Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 247: 646, Fernández Arias, Elena y otros, v. Poggio, José (suc.), 1960.

Fallos, 247: 646, Fernández Arias, 1960, cit.

Fallos, 247: 646, 656, cons. 13.

Fallos, 247: 646, 658, cons. 2°. El subrayado es nuestro.

Fallos, 243: 504, 514; 235: 681; 197: 483; 195: 439; 170: 246, etc.

Fallos, 197: 483, 494, García, 1943.

Fallos, 243: 504, 513 y ss., año 1959.

Sumamente sugestivo es un párrafo del fallo Manubens Calet, 250: 251 (1961)

Blanquer, D. (2009). *Introducción al Derecho administrativo*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Blanquer, D. (2010). *Derecho administrativo, Vol. I*. Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch.

Martín, R. y (2006). *Manual de Derecho Administrativo*. 25ª ed. Navarra: Aranzadi.

Báez, L. (17 de 1 de 2022). *Colegio Jurista*. Recuperado el 3 de 8 de 2023, de <https://www.colegiojurista.com/blog/art/que-son-los-actos-administrativos>

Aróstica, I. (2016). *Clasificación de los Actos Administrativos*. Chile: Actualidad Jurídica N° 34, pag. 93.

García, G. (2001). *La revocación de actos favorables mediante la acción de lesividad por parte de la máxima autoridad administrativa en el Código Orgánico Administrativo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Aróstica, I. (2016). *Clasificación de los Actos Administrativos*. Chile: Actualidad Jurídica N° 340..

Muñoz, S. (2017). *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid

Benítez, A. (12 de 9 de 2022). *Administrativando Abogados*. Recuperado el 5 de 8 de 2023, de <https://administrativando.es/acto-administrativo/>

Jazzyd, Hellver. *¿Cuáles son los actos administrativos objeto de control de legalidad por la vía jurisdiccional a la luz de la Sentencia 2006 - 98801 del Consejo de Estado?*. Colombia: Universidad Santo Tomás.

Bueno, Antonio (2018). *“La Actividad administrativa de Fomento”*. Lima: Seminario de Derecho Administrativo:

Vicente, F. *Acto Administrativo y Acto de Administración*. Recuperado de: [https://www.cal.org.pe/pdf/diplomados/acto\\_ad.pdf](https://www.cal.org.pe/pdf/diplomados/acto_ad.pdf)

Muñoz, Santiago (2017). *Actos administrativos y sanciones administrativas, 2da. Edi.* Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

Vicente, F. *Acto Administrativo y Acto de Administración*. Recuperado de: [https://www.cal.org.pe/pdf/diplomados/acto\\_ad.pdf](https://www.cal.org.pe/pdf/diplomados/acto_ad.pdf)

Artículo 10 de la Ley No. 107-13. *Esta ley tiene por objeto regular los derechos y deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública*. Congreso Nacional de la República Dominicana, proclamada el 6 de Agosto 2013.

Artículo 38 y 39. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. España: Jefatura de Estado, BOE-A-1992-26318.

Flores, J. R. (2017). *La potestad revocatoria de los actos administrativos*. Chile: Revista de derecho Coquimbo.

Cano, T. C. (Octubre, 2020). *La presunción de validez de los actos administrativos*. Recuperado el 9 de octubre, 2023 de <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/10851>.

Rivadeneira, F. D. *La motivación como elemento del acto administrativo: criterios establecidos por la corte suprema para efectos de su control*. Chile: Universidad del Desarrollo.

Sierra, J.. (13 de 12 de 2022). *Sierra Abogados Inversiones* Recuperado el 9 de 8 de 2023, de <https://sierraabogados.es/blog/recurso-contencioso-administrativo/>

Real Academia Española. *Diccionario panhispánico del español jurídico*.

Primer Ejercicio del Proceso Selectivo para ingreso en la Escala de Titulados Superiores del

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, O.A., M.P. (INSST). V. septiembre 2022. *El acto jurídico y el acto administrativo. el acto administrativo: concepto, elementos y clases. requisitos de los actos administrativos: de fondo y forma. Motivación de los actos administrativos. notificación de los actos administrativos.*

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. España: Jefatura del Estado, BOE-A-2015-10565.

Rivas, J. (2017). *La potestad revocatoria de los actos administrativos*. Chile: Revista de derecho (Coquimbo).

Metola, I. Recuperado el 9 de 8 de 2023, de <https://www.conceptosjuridicos.com/acto-administrativo>.

Centro de Información Jurídica en Línea. “*Revocación de los Actos Administrativos*”. Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

Mena, J. “*La actual regulación de los recursos administrativos y su incidencia en el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa*”. Recuperado el 10 de septiembre del 2023, de: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/4/2010-2019/2015/03/ACCCD.PDF>.

Morales, R. I. (2023). “*Revisión de los actos en vía administrativa: Revisión de oficio. Recursos administrativos*”. Murcia: Escuela de Administración e Innovación.

Real Academia Española. *Diccionario panhispánico del español jurídico*.

Vasilica, M. (2021). *La revocación de los actos administrativos favorables*. Valladolid: Universidad de Valladolid.

Metola, I. Recuperado el 9 de 8 de 2023, de <https://www.conceptosjuridicos.com/acto-administrativo>.

Fernández, D. G. (14 de 04 de 2015). *Blog De Derecho Administrativo Y Urbanismo*. Recuperado el 10 de 9 de 2023, de <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/la-revocaci%C3%B3n-del-art-109-1-de-la-ley-39-2015-de-procedimiento-administrativo>.

Jinesta, E. “*Impugnación de actos administrativos desfavorables en la vía administrativa*”. Recuperado el 10 de sep. de 23 de <https://ernestojinestalegal.com/practica/impugnacion-de-actos-administrativos-desfavorables-en-la-via-administrativa>.

Morcillo, J. M. “*La Invalidez de los Actos Administrativos en el Procedimiento Administrativo en el Derecho Español*”. Castilla: Universidad de Castilla La Mancha. Albacete.

Cano, T. C. (2020). *La presunción de validez de los actos administrativos*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Bernal, T. R. (2021). *La Invalidez de los Actos Administrativos*. Valladolid: Universidad de Valladolid

Brewer, A. *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en el orden interno de los países de América Latina*. Costa Rica: Revista IIDH.

García, G. (2021). *La revocación de actos favorables mediante la acción de lesividad por parte de la máxima autoridad administrativa en el Código Orgánico Administrativo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Administrativo Abogados (13 de noviembre 2022). *La lesividad en el derecho*. Recuperado de: [administrativohttps://administrativando.es/lesividad-derecho-administrativo](https://administrativando.es/lesividad-derecho-administrativo). 08 de agosto 2023.

Secretaría General, A. M. (2007). concepto No. 30. Bogotá D.C.

Gordillo, A. (2007). Tratado de Derecho Administrativo. Buenos Aires.

Lowenrosen, F. (1968). Práctica de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Ediciones jurídicas.

Guaíta, A. (1998). El Proceso Administrativo de Lesividad. Barcelona: Ediciones Bosch.

Secaira, Patricio. (s.f.). Curso Breve de Derecho Administrativo. Quito: Universitaria.

España, Real Decreto de Hacienda del 21 de Mayo de 1853.

Ramón Parada, Derecho Administrativo I, (Madrid: Marcial Pons, 2010), 187

Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 8 de octubre de 1998

Guerra S., M.(2017) *La lesividad en el régimen administrativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Dromi C., J. (2000). *Acción de Lesividad*. *Revista de Administración Pública*, Núm 088. España: CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Ramón Parada, Derecho Administrativo I, 186.

Guerra S., M.(2017) *La lesividad en el régimen administrativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

“Artículo 202.- Nulidad de oficio

García D., Eduardo, (2016). *El proceso contencioso de lesividad*. Perú: Revista IUS ET VERITAS, pag. 12.

Casaciones 2571-2014-LIMA y 2722-2014-LIMA de la Corte Suprema

García D., Eduardo, (2016). *El proceso contencioso de lesividad*. Perú: Revista IUS ET VERITAS, pag. 15.

Ley del Procedimiento Administrativo General, Gaceta Jurídica, 3ra. Ed., Lima, 2004, Pág. 530.

Mesaguer, J (2009). “*Declaración de lesividad. Análisis de su régimen jurídico*”, en *Revista Vasca de Administración Pública 85 (Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria)*, pag. 118.

Diez M., M. (1972). “*Derecho administrativo. Tomo VI*”. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, pag. 202.

Dromi, R. (1992). “*Derecho Administrativo*”, Tomo I. Buenos Aires: Editorial Atrea.

Jair, D. (2016, citado *Diez M., 1972*). “*Acción de lesividad en el derecho administrativo*”. Ecuador: Universidad Laica “Eloy Alfaro Manabí”, pag. 40.

Monroy, Marco G. (2001) “*Derecho Procesal Civil Parte General*”, Editorial ABC, pag. 362.

Quevedo, R. J. (2010). “*Derecho de Repetición*”. Guayaquil: Corporación de Estudios y Publicaciones, pag 38.

Artículo 33. *El Código Orgánico de la Función Judicial*, 9 de marzo, 2009.

Artículo 217, Numeral 11. *El Código Orgánico de la Función Judicial*, 9 de marzo, 2009.



Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, BOE-A-2015-10565

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, BOE-A-2015-10566.

Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Decreto Ejecutivo No. 1634. RO/ Sup 411 de 31 de Marzo de 1994

La Acción de Lesividad. Pablo Tinajero Delgado. Biblioteca de Jurisprudencia 1986. Quito. Pág. 67.

Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo. G. O. No. 10722 del 8 de agosto de 2013.

Rodríguez, G. (2007). *La Acción de Lesividad frente al Recurso de Revisión en materia tributaria, Memorias I Jornadas Jurídico –Tributarias “Aspectos Procesales de la Relación Tributaria”*, pag. 125.

Tinajero, P., *La Acción de Lesividad*, pag. 73.

Santamaría, R. Á. (2016). *El Neoconstitucionalismo Andino*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, pag. 50.

Tinajero, P., *La Acción de Lesividad*, pag. 74

Fernández, J. V. (2017). *El Procedimiento Administrativo (I): Concepto, Régimen Jurídico y Elementos*.

Gordillo, A. (2016). *Capítulo IX El Procedimiento Administrativo. Concepto y Principios Generales, onceava edición*. Buenos Aires: Versión Electrónica.

García D., E. y Fernández, T. R.. *Curso de Derecho Administrativo*. pag. 453.

Gordillo, A. *Capítulo IX El Procedimiento Administrativo. Concepto y Principios Generales*. Versión electrónica.

García D., E. y Fernández, T. R.. *Curso de Derecho Administrativo II*. pag. 512.

José Luis Peñaranda Ramos, Los controles internos de la actuación administrativa, <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/organizacion-actividad-app/materiales-de-clase/OCWOAAP-Leccion-10.pdf>.

Agustín Gordillo, Tratado de Derecho Administrativo: El procedimiento administrativo, VII-3.

García, E. *Curso de Derecho Administrativo*, pag. 506.

Peñaranda, J. *Los controles internos de la actuación administrativa*. Recuperado de <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/organizacion-actividad-app/materiales-de-clase/OCWOAAP-Leccion-10.pdf>

García D., E. (2005). *Curso de Derecho Administrativo, Tomo II*. Madrid: Civitas, pag. 451.

Tinajero, P. *La Acción de Lesividad*. pag. 52

González, J. *El Proceso de Lesividad*, pag. 34.

Laso, S. *Tratado de Derecho Administrativo*. pag. 124.

García, E. *Curso de Derecho Administrativo*, pag. 518

Bejarano S., M. (2016).  *mencionado por Rafael Oyarte. Debido Proceso, segunda edición*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, pag. 355.

Becerra B., J. (1974). *El Proceso Civil en México*. México: Porrúa, pag. 328.

Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 15 de abril de 2004, publicada en el Registro Oficial No 477 de 08 de diciembre de 2004

Quadra S., T (1999). *La revisión de los actos y disposiciones nulos y anulables y la revocación de actos*”, en *Documentación Administrativa* 254-255. Pag. 249.

Casación No. 031-2010-La Libertad, del 19 de agosto de 2010, publicado el 30 de mayo 2012.

Santamaría P., J. y Parejo L., A. *Derecho administrativo*, pag. 383

Parada, R., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común*. pag. 350.

Parada, R. (1997). *Derecho Administrativo, Parte General, Tomo I*. Marcial Pons, pag. 220.

Este proceso no solo refleja la necesidad de corregir posibles errores o irregularidades, sino que también busca equilibrar el ejercicio del poder administrativo, asegurando que las decisiones sean coherentes con el interés público y el marco legal vigente.

Artículo 16 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL).

Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento administrativo, BOE-A-1958-11341.

STC 314/1993, 25 de octubre de 1993, Recurso de Amparo nº 2.228/1991, Tribunal Constitucional - Sala Primera. ES:TC:1993:314.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE-A-1992-26318

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE-A-2015-10565.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE-A-1992-26318

Arinas, S. y René, J. (2018). “*Sobre el concepto de revocación en derecho administrativo*”.  
Revista de Administración Pública, pag. 177-207.

Art. 31 de la Ley Vasca 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora.

Artículo 109.1 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). BOE-A-2015-10565.

La principal novedad de la reforma de 2015 en la redacción de este precepto consiste en que la revocación ya no podrá ejercitarse “en cualquier momento”, sino “mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción” (en lo que parece una desafortunada traslación del art. 129.2 LGT).

STS de 11 de noviembre de 2016, ES:TS:2016:4853 y otras anteriores que replican que tópico dogmático sin apenas reflejo en la ratio decidendi pero en las que se apoya García, A. y Francisco J. (20017). *Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos*. Thomson Reuters-Aranzadi.

Arinas, S. y Javier R. (2018). “*Sobre el concepto de revocación en derecho administrativo*”. Revista de Administración Pública, pag. 177-207.

Sierra, B. (2004). *Lecciones sobre el acto administrativo*. Madrid: Civitas, 2ª ed., pag. 223;  
Machado M. (2011). *Tratado de Derecho administrativo y Derecho Público general IV, La actividad administrativa*. Iustel, pag. 231.

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. BOE-A-2003-23186

Arinas, S. y Javier R. (2018). “*Sobre el concepto de revocación en derecho administrativo*”. Revista de Administración Pública, pag. 192.

Arquer, S. y José M. (1974). *La revocación de los actos administrativos, Instituto de estudios administrativos*. Madrid. pag. 25.

González, I. Op. Cit., pp. 259.

García D., E. (2015). *Curso de derecho administrativo I, 17ª ed.* Aranzadi. pag. 694.

Santamaría, J. (2018). *Principios de derecho administrativo general II, 5ª ed..* Iustel, pag. 540

Boquera O, J. (1993). *Estudios sobre el acto administrativo, 7ª ed..* Civitas, pag. 427.

González, I. (2017). *La revocación de actos administrativos favorables.* Valencia: Tirant lo Blanch, pag. 78 y ss.

Idem.

Almeida C., M. (2010). *El principio de irrevocabilidad de los actos favorables.* Santamaría, J. *Los principios jurídicos del Derecho administrativo.* Madrid: La Ley.

Almeida C., M. (2010). *El principio de irrevocabilidad de los actos favorables.* Santamaría, J. *Los principios jurídicos del Derecho administrativo.* Madrid: La Ley.

Morón, J. (2011). “*La revocación de actos administrativos, interés público y seguridad jurídica*”. Derecho PUCP pag. 419-455.

García D., E. (2015). *Curso de derecho administrativo I, 17ª ed.* Aranzadi. pag. 646.

Timón, M. (1998). “*La revocación de los actos presuntos desestimatorios, comentario a la STS de 30 de enero de 1997*”. Revista de Administración Pública, núm. 145, pag. 226.

Arquer, S. y José M. (1974). *La revocación de los actos administrativos, Instituto de estudios administrativos.* Madrid. pag. 182-186.

Sánchez, M. (2019). *Derecho administrativo, parte general, 15ª ed.* Tecnos, pag. 581.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). BOE-A-2015-10565.

Artículo 6 de la Constitución de la República Dominicana. Proclamada en fecha trece (13) de junio de 2015, Gaceta Oficial No. 10805 del 10 de julio de 2015.

CNDH México. (18 de 05 de 2019). Acciones de Inconstitucionalidad. Obtenido de <https://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=50070>

Administrativando Abogados (19 de 06 de 2021). Recuperado de: <https://administrativando.es/cuales-son-las-causas-de-nulidad-y-anulabilidad-de-los-actos-administrativos>, 3 de enero de 2024.

Consejo Consultivo de Castilla y León. Recuperado de: <https://www.cccyl.es/es/extracto-doctrinal/vii-revision-oficio/b-causas-nulidad-pleno-derecho/7-actos-expresos-presuntos-contrarios-ordenamiento-juridico>, 17 de enero de 2024.

Artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). BOE-A-2015-10565.

Artículo 32.2 y 34.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE-A-2015-10566.

Artículo 108 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). BOE-A-2015-10565.

Artículo 107 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). BOE-A-2015-10565.

Morales, R. R. (14 de 6 de 2018). Despacho jurídico. Recuperado de: Obtenido de <https://dmac.com.do/lesividad-y-debido-proceso>. 3 de febrero 2024.

Artículo 1412 del Código Civil de la República Dominicana.

Ley No. 107-13 Sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración.

Artículo 45 de la Ley No. 107-13 Sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración.

Dirección General de Impuestos Internos (DGII) de la República Dominicana.

Resolución núm. 017-2020, que modifica la Resolución núm. 25-2018, que aprueba el Reglamento Disciplinario aplicable a los Jueces y Juezas del Poder Judicial, de fecha 24 de noviembre del año 2020.

Ley No. 107-13 Sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración.

Ley Orgánica de la Administración Pública, o. 247-12. G. O. o. 10691 del 14 de agosto de 2012 y Ley No. 107-13 Sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración.

Decreto 2-24, que anula la orden presidencial 270-20, de Danilo Medina, que autorizaba los permisos de operación del Aeropuerto Internacional de Bávaro (AIB).

Artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). BOE-A-2015-10565.

Sentencia Contencioso-Administrativo Nº 186/2019, Tribunal Superior de Justicia de Castilla La-Mancha, Sala de lo Contencioso, Sección 2, Rec 267/2018 de 17 de Septiembre de 2019

STSJ de Castilla la Mancha, núm. 186/2018, 17 de septiembre. ECLI: ES: TSJCLM: 2019:2079.

Sentencia del Tribunal Supremo - Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, núm. 1767/2019, de 16 de diciembre de 2019. Recurso ordinario, Ponente Segundo Menéndez Pérez. ECLI: ES: TS: 2019:3947

STS, núm. 1767/2019, de 16 de diciembre de 2019. ECLI: ES: TS: 2019:3947.

Así por ejemplo el art. 23 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación; el art. 62.3 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León; o el art. 56.1 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario.

Valgan por todos los arts.15.3 de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono y el art. 4.4 de la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 22 de febrero de 1996, por la que se desarrolla el Reglamento General de Recaudación.

Como ejemplo el art. 8 del Real Decreto 1785/2000, de 27 de octubre, sobre la circulación intracomunitaria de medicamentos de uso humano.

Díaz, L. y José M. (1985). *Subvenciones y crédito oficial en España*. ICO, pag. 259; Laguna, J. (2006). *La Autorización Administrativa*. Civitas, pag. 331.

Parejo, A. (1994). *Manual de Derecho Administrativo*, 3ª ed., pag. 758; en contra, Muñoz M. (1998). *Servicio Público y Mercado Servicio público y mercado*. pag. 306, o las STS 2365/1989 y 7939/1990.

Rebollo, M. (2001). *El Contenido de las Sanciones, justicia administrativa*. prólogo a las cláusulas accesorias del acto administrativo; STS 7025/2001 o 625/1994; STC 181/1990.

Laguna de Paz, José Carlos, op. Cit., pp. 356; igualmente Iglesias González, Felipe, 2017, *La revocación de actos administrativos favorables*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 115, para los supuestos en los que la normativa exprese la revocación en términos sancionadores.



Arquer, J. (1974) *La revocación de los actos administrativos*, Instituto de estudios administrativos. Madrid, pag. 157, el cual cita además a Entrena Cuesta (1959). “*Las licencias en la legislación local*”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 107, pag. 675 y a Palasí, V. (1950). “*La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo*”. *Revista de administración pública*, núm. 3. pag. 53-130.

González, F (2017). *La revocación de los actos administrativos favorables*. Valencia: Tirant lo Blanch, pag. 120 -139.

Arquer, S. y José M., op. Cit., pag. 273.

Arquer, S. (1974). *La revocación de los actos administrativos*, Instituto de estudios administrativos. Madrid, pag. 161.

González, F (2017). *La revocación de los actos administrativos favorables*. Valencia: Tirant lo Blanch, pag. 133, 134.

STS de 20 de diciembre de 1988; Rec. núm. 9988/1988.

Laguna, C. (2006). *La Autorización Administrativa*. Editorial Civitas, pag. 238-239.

Gallego, A. y Fernández D. (1996). *Derecho Administrativo I. Materiales*, 8ª reimpresión corregida.

STS de 17 de marzo 1992; Tol 5128235; Rec. núm. 3233/1990.

Laguna, C. (2006). *La Autorización Administrativa*. Editorial Civitas, pag. 238-239.

Becerra, M. (2018). “*Anulación, revocación y revisión de oficio en el régimen del reintegro previsto en la Ley general de subvenciones*”, *DA núm. 5, Nueva época*. Documentación Administrativa, Sección: Comunicaciones e Iniciativas, DOI: 10.24965/da v 0I5.10616, pp. 107-123.

- Martínez G. y Alfonso, L. (2006). *El reintegro de las subvenciones públicas*, pp. 60-61.
- Artículo 30 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. BOE-A-2003-20977
- Machado M. (2018). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho público general*, Tomo XII. *Actos administrativos y sanciones administrativas*. pag. 190.
- Beladiez, M. (1994). “*La nulidad y la anulabilidad. Su alcance y significación*”. *Revista de Administración Pública*, núm. 133.
- Santamaría, R. Á. (2000). “*La reforma del artículo 105.1 LPC y la revocación de los actos administrativos*”. *Revista de Administración Pública*, núm. 151, pag. 444.
- Santamaría Arinas, René Javier. Op. Cit., pp. 448.
- Garrido, F. (1949). “*Nota de jurisprudencia*”, *Revista de derecho privado*. pag. 780.
- Boquera O, J. (1993). *Estudios sobre el acto administrativo*, 7ª ed.. Civitas, pag. 427.
- González, I. (2017). *La revocación de actos administrativos favorables*. Valencia: Tirant lo Blanch, pag
- Iglesias González, Felipe, 2017, Op. Cit., pp. 213.
- Santamaría, R. Á. (2000). “*La reforma del artículo 105.1 LPC y la revocación de los actos administrativos*”. *Revista de Administración Pública*, núm. 151, pag. 447.
- Martínez, R. (2018). *Lecciones de derecho constitucional II*, Paloma Biglino Campos (coord.), 2ª ed. Aranzadi, pag. 459-463.
- García, A (2017). *Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos* Thomson-Reuters-Aranzadi, pag. 201-202.

- González, F., (2017). *La revocación de actos administrativos favorables*. Valencia: Tirant lo Blanch, pag. 182.
- Rey, F. (2018). *Lecciones de derecho constitucional II*, Paloma Biglino Campos (coord.), 2ª ed.. Aranzadi, pp. 459-463.
- García, A (2017). *Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos* Thomson-Reuters-Aranzadi, pag. 201-202.
- Campos, C. (2018). “*Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho Administrativo*”, *DA. Nueva Época* – núm. 5, ISSN: 1989-8983 - DOI: 10.24965/da.v 015.10605, pag. 7-26
- Rebollo, M. (2005). “*La presunción de validez*”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 128.
- García, J. (2016). *Las infracciones formales como causa de invalidez del acto administrativo, Un estudio sobre el artículo 48.2 de la Ley 39/2015*. Madrid: Iustel.
- Medina, L. (2005) *La responsabilidad patrimonial por acto administrativo, Madrid: Thomson Civitas. \*\*\**
- García, J. (2016). *Las infracciones formales como causa de invalidez del acto administrativo, Un estudio sobre el artículo 48.2 de la Ley 39/2015*. Madrid: Iustel. BOE-A-2015-10565.
- Garrido, F. (1994). *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I*, 12.ª ed., Madrid: Tecnos
- Baño, J. (2012). La retroacción de actuaciones: ¿denegación de justicia o garantía del justiciable.

- López, L. (2021). *“Revisión de oficio de los actos administrativos, Derecho administrativo. Control de la legalidad de los actos administrativos”*, Centro de Estudios Financieros.
- Izquierdo, R. (2018). *“Responsabilidad patrimonial posterior a anulación de acto administrativo. Inexistencia de “cosa juzgada virtual””*.
- Carrasco, P. (2017); Gómez, P. y Sánchez, A. (2021). *Para los contratos públicos*; por todos, Santamaría, P, (2021) p. 141.
- Bon, P. (2005) El régimen de las concesiones administrativas. En Revista de Derecho Administrativo Económico. Vol. 15
- Gimeno Feliu, J. M. (2014). El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia. Aranzadi
- Villalpaldo, T. y Andrés, E. (2014). *“La rendición de cuentas como imperativo de la*
- Andreas Schedler, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en José Sosa(comp.), Transparencia y rendición de cuentas, Siglo XXI, 2011, p.80.
- Meléndez, M (2008). *Subsidios al consumo de los servicios públicos: reflexiones a partir del caso colombiano*. Colombia: Working Papers, pag. 5
- C. Casas, P. Medina, M. Meléndez (2004) “Subsidios al consumo de los servicios públicos en Colombia ¿Hacia dónde movernos?”. Background paper para el proyecto REDI del Banco Mundial. Versión corta en Coyuntura Social, No. 33, diciembre de 2005.
- Medina C., y L. F. Morales (2006), “Demanda por Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia y Subsidios: Implicaciones sobre el Bienestar”, mimeo.
- Ariño, G. (2004). *Principios de derecho público económico*. p. 594.

Administradora de Subsidios Sociales (ADESS). Recuperado de <https://www.adess.gob.do> en 24 de febrero 2024.

Decreto N.º 1251-04 del Gabinete de Coordinación de Política Social (GCPS) y de Coordinación de la

Política Medioambiental y Desarrollo Físico, y establece un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, que tendrá como misión coadyuvar al Gabinete de Política Social en la formulación de sus planes y programas

Decreto N.º 1073-04 del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), encargado de identificar a las familias que serán elegidas para recibir los beneficios de los programas sociales y subsidios que se efectúen con recursos públicos.

Administradora de Subsidios Sociales (ADESS). (2021). Reglamento de funcionamiento de la Red de Abastecimiento Social (RAS).

Lustig, N. (2017). El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina. Una aplicación del marco metodológico del Proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ). *El Trimestre Económico*, 84(335), 493-568. <https://doi.org/10.20430/ete.v84i335.277>

Blanco L, F.(2009): «Procedimientos de adjudicación de los contratos públicos en la LCSP», Estudios sobre la Ley de contratos del sector público, Publicación de la Institución «Fernando el Católico», Fundación Democracia y Gobierno Local.

Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones con modificaciones de Ley 449-06.

Aróstica, M. (2005). I. *Concesión de obras públicas. Bases del modelo chileno*. En *Ius Publicum*. Vol. 15

Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones con modificaciones de Ley 449-06.

Manero, M. (2018). *Los procedimientos de adjudicación de contratos públicos*. Zaragoza: Revista Aragonesa de Administración Pública. Zaragoza.

Procedimiento de Compras y Contrataciones de la Secretaría General. Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI).

Guía procesos compras menores. Portal transaccional. Dirección General de Contrataciones públicas de la República Dominicana.

Ramírez A, J. A (2010). Concesiones de obras públicas. Análisis de la institucionalidad chilena. Santiago: Abeledo-Perrot.

Artículo 13 y 14 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Noticias Jurídicas (2020). Concesiones de servicios, autorizaciones, servicio público y libre competencia. Recuperado de [https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/15464-concesiones-de-servicios-autorizaciones-servicio-publico-y-libre-competencia:-comentarios-y-aportacion-personal-a-la-sentencia-de-la-sala-de-lo-contencioso-de-la-audiencia-nacional-nordm;-5245-2018-de-28-de-noviembre](https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/15464-concesiones-de-servicios-autorizaciones-servicio-publico-y-libre-competencia:-comentarios-y-aportacion-personal-a-la-sentencia-de-la-sala-de-lo-contencioso-de-la-audiencia-nacional-nordm;-5245-2018-de-28-de-noviembre, el 22 de febrero 2024), el 22 de febrero 2024.

Ariño, Gaspar (2004). *Principios de derecho público económico*. p. 594.

Pascual G., J. (2004). Régimen jurídico de las subvenciones públicas. Boletín Oficial del Estado. 4ª edición

Medina G, J. (1997). *El reintegro de subvenciones y ayudas públicas*, Revista de Auditoría Pública, nº 11

Fernández, F. (2006). *Aspectos fundamentales de la Ley General de Subvenciones y su incidencia en la universidad pública*. Gestión y fiscalización de la investigación en el ámbito universitario. Universidad de Oviedo.

Reglamento (UE, EURATOM) No 966/2012 del parlamento europeo y del consejo de 25 de octubre de 2012. sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) no 1605/2002 del Consejo.

Gutiérrez, M. (2015) *Las asociaciones público-privadas en la Unión Europea: elementos para un análisis sobre la concesión de obra pública en Chile*. En Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Vol. 45, 2015.

RAMÍREZ A, J. (2010). *Concesiones de obras públicas. Análisis de la institucionalidad chilena*. Santiago: Abeledo-Perrot.

Alie R. H. E. (2019). *El dominio público en República Dominicana: estudio de su evolución histórica como requisito para la búsqueda de una teoría propia*. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6039/8005>, el 27 de febrero 2024.

Sentencia TC/0020/14, del 20 de enero de 2014. Expediente núm.TC-05-2012-0043, *relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por el Ayuntamiento Municipal de Barahona, contra la Sentencia núm.2012-00138,de fecha veintiuno (21) de mayo de dos mil doce (2012)*,

Báez, L. (17 de 1 de 2022). *Colegio Jurista*. Recuperado el 3 de 8 de 2023, de <https://www.colegiojurista.com/blog/art/que-son-los-actos-administrativos>.

Artículo 10 de la Ley No. 107-13. *Esta ley tiene por objeto regular los derechos y deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública.* Congreso Nacional de la República Dominicana, proclamada el 6 de agosto 2013.

Secretaría General, A. M. (2007). concepto No. 30. Bogotá D.C

Artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). BOE-A-2015-10565.

Artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). BOE-A-2015-10565.

Artículo 32.2 y 34.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE-A-2015-10566.