

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v4i4.1281>

Aplicación del principio de juridicidad dentro de los procedimientos administrativos

Application of the principle of legality within administrative procedures

María Yokir Reyna Zambrano

Myreyna@sangregorio.edu.ec

<http://orcid.org/0000-0003-0664-9604>

Universidad San Gregorio de Portoviejo

Portoviejo – Ecuador

Artículo recibido: 11 de octubre de 2023. Aceptado para publicación: 26 de octubre de 2023.

Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.

Resumen

Desde el 7 de julio de 2018, se marcó un avance del derecho administrativo ecuatoriano, con la vigencia de un nuevo cuerpo normativo denominado Código Orgánico Administrativo, que regule el ejercicio de la función administrativa de algunos órganos públicos en los procedimientos administrativos que, de acuerdo con autores, se convierte en un instrumento de gobierno y de control y una medida elocuente del apego a la ley de los gobiernos, pero también sujeto a la aplicación de principios en sus decisiones, sin menoscabar los derechos de los particulares. Entre estos principios, se encuentra el de juridicidad, considerado como una extensión del principio constitucional de legalidad, mismo que ya no solo se limita a la obligatoriedad de aplicar la Constitución y los instrumentos internacionales, sino que sus actuaciones administrativas lleva implícita la aplicación de la justicia y razonabilidad. En este sentido, el objetivo de la presente investigación es determinar el alcance de aplicación que tiene este principio de juridicidad dentro de los procedimientos administrativos, a través de una metodología de investigación cualitativa, empleando la revisión bibliográfica y documental. Los resultados demuestran que, dentro del procedimiento administrativo este principio se ha implementado como un límite a las prerrogativas que goza u ostenta la administración pública adecuándose a las normativas jerárquicamente establecidas, conservando ciertas potestades con criterios de igualdad, buena fe, discrecionalidad, y finalidad en sus decisiones.

Palabras clave: administración, juridicidad, principios, procedimiento administrativo

Abstract

Since July 7, 2018, progress has been made in Ecuadorian administrative law, with the validity of a new regulatory body: the Organic Administrative Code, which regulates the exercise of the administrative function of some public bodies in the administrative procedures that, according to several authors, it becomes an instrument of government and control and an eloquent measure of governments' adherence to the law, but also subject to the application of principles in their decisions, without undermining the rights of individuals. Among these principles is that of legality, considered as an extension of the constitutional principle of legality, which is no longer only limited to the obligation to apply the Constitution and international instruments, but its administrative actions imply the application of the justice and reasonableness. In this sense, the objective of this research is to determine the scope of application of this principle of legality within administrative procedures,

through a qualitative research methodology, using bibliographic and documentary review. The results demonstrate that, within the administrative procedure, this principle has been implemented as a limit to the prerogatives enjoyed or held by the public administration, adapting to the hierarchically established regulations, preserving certain powers with criteria of equality, good faith, discretion, and purpose in their decisions.

Keywords: administration, juridicity, values, administrative procedure

Todo el contenido de LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, publicados en este sitio está disponibles bajo Licencia Creative Commons . 

Como citar: Reyna Zambrano, M. Y. (2023). Aplicación del principio de juridicidad dentro de los procedimientos administrativos. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 4(4), 1026– 1034. <https://doi.org/10.56712/latam.v4i4.1281>

INTRODUCCIÓN

Toda la actividad administrativa de las instituciones que conforman el sector público se rige por el principio de legalidad previsto en el artículo 226 de la Constitución, por medio del cual la ley habilita y, a la vez limita el alcance del ejercicio de las competencias de los servidores públicos. El Código Orgánico Administrativo (COA) consagra el principio de juridicidad, mismo que implica no sólo la sujeción de la actuación administrativa a otras normas de jerarquía superior a la ley, como la Constitución y tratados internacionales, sino que también lleva implícita dicha actuación de justicia y razonabilidad, tal como lo señala Juan Carlos Cassagne (2015).

Por ello, es necesario plantearse el análisis del contenido del artículo 14 del COA, que busca dotar a dichas actuaciones administrativas de los valores intrínsecos que conlleva la aplicación de este principio de manera razonada y jerárquica de otros grandes principios como la justicia y la equidad, ambos de rango constitucional que culminan hacia un ámbito supra constitucional.

El principio de legalidad como máxima en función de la cual la administración se somete de forma directa al ordenamiento jurídico es un factor clave para la existencia de una Administración Pública altamente desarrollada capaz de ejercer el control de las actuaciones de sus órganos administrativos en los diversos contextos propios del devenir social.

Para el funcionamiento de esta rama jurídica que tiene como finalidad la regulación de la actividad administrativa del Estado, es imprescindible contar con principios, considerando que, tal y como lo indican Haro y Villacrés (2021), “los principios jurídicos, en general, cumplen un rol esencial en el ejercicio de las diferentes disciplinas jurídicas, debido a que establecieron las bases deontológicas sobre las que se erigieron las normas” (p. 63). Estos principios son especialmente relevantes porque fundamentan la creación de normativas, suplen la carencia de normas y orientan la aplicación de normas existentes.

Ahora bien, para que dichos principios cumplan su finalidad de actuar como guías orientadoras en la creación, sistematización y aplicación del Derecho, se requiere su positivización, lo que tendrá una influencia trascendental en términos de obligatoriedad y alcance, por lo que es precisa su definición clara para la actuación del sistema jurídico en su totalidad (Gordillo, 2017).

En Ecuador, con la vigencia del Código Orgánico Administrativo (en adelante COA) el 7 de julio de 2017, se evidencia esta positivización, dividiéndolos en: principios generales, principios de la actividad administrativa en relación con las personas, principios de las relaciones entre administraciones públicas y principios del procedimiento administrativo, pero ¿Cómo se aplican dichos principios?

En virtud de aquello, se pretende analizar la aplicación de estos principios dentro del procedimiento administrativo en el contexto jurídico ecuatoriano partiendo de la definición que otorga el Código Orgánico Administrativo, con especial énfasis en el principio de juridicidad, de acuerdo con el cual dicha actuación deberá encontrarse sometida a la Constitución, los documentos internacionales, la ley, los principios, la jurisprudencia y el COA.

METODOLOGÍA

La presente investigación es de carácter cualitativo, en la que se emplea la técnica de revisión bibliográfica y el análisis jurídico en el formante legislativo, con la intención de llegar a un estado de saturación (efecto “bola de nieve”), respecto de su problemática.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En Ecuador, se ha establecido una nueva dinámica para el funcionamiento del Derecho Administrativo, en tanto que con la entrada en vigencia del Código Orgánico Administrativo (COA), en tanto que obliga al control de constitucionalidad, convencionalidad, legal y reglamentario de las decisiones administrativas y judiciales como parte de la protección de los derechos de los administrados (Andrade, 2022).

Este cambio de paradigma normativo se extiende, por tanto, al procedimiento administrativo que se estructura como un conjunto de procesos y operaciones que se ordenan racionalmente para la consecución de actividades administrativas (Núñez, 2017), por lo que a nivel del Derecho Administrativo, el procedimiento tiene una función adjetiva para la aplicación del Derecho para la consecución de los fines establecidos en la norma de la materia (Núñez, 2019).

Este procedimiento está dividido, de acuerdo con la legislación ecuatoriana, en cuatro capítulos que lo regulan: iniciación, las medidas cautelares, la prueba y la potestad resolutoria; proceso que sustanciará las controversias de los particulares ante las administraciones públicas y la diaria actividad de la misma, se sustanciará en procedimiento administrativo de acuerdo a lo indicado por el que además dicta las reglas y principios bajo los cuales las administraciones públicas se relacionan con los administrados.

Pero, con la finalidad de comprender la aplicación de los principios dentro del procedimiento administrativo, se debe partir definiendo qué es un principio, por lo que resulta oportuno traer a colación a Dworking (2002), para quien “los principios son formas de hacer funcionar al derecho para que sea justo” (p. 82). De esta manera, la finalidad de los principios es proporcionar inspiración al legislador y al constituyente en la constitución de normas, orientar a la administración de justicia en la interpretación de las normas e integrar el ordenamiento jurídico en caso de que existan problemas como lagunas o antinomias (Moreta, 2018).

Ahora bien, en el COA se realiza una división sistemática de los mismos en atención a los siguientes criterios:

- Principios generales que incluyen derechos de carácter constitucional y aquellos previstos en los documentos internacionales; entre estos se encuentra la eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia, evaluación, juridicidad, responsabilidad y buena fe.
- Principios de la actividad administrativa en relación con las personas, que incluyen a la interdicción de la arbitrariedad, la imparcialidad e independencia, el control, la ética y la probidad, la seguridad jurídica y confianza legítima, la racionalidad y la protección de la intimidad.
- Principios de las relaciones entre administraciones públicas: lealtad institucional, corresponsabilidad y complementariedad, la subsidiariedad y la colaboración.
- Principios de procedimiento administrativo, fundamentados en la tipicidad y la irretroactividad.

Ahora bien, aterrizando sobre el principio de juridicidad establecido en el artículo 14 del COA, se trata de una extensión al principio de legalidad, lo que implica que deberá someterse a la jerarquía normativa en base a la cual se rige el ordenamiento jurídico y que se proclama en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador, de acuerdo con el cual:

El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

Dentro de este contexto, varios autores como Galván et al (2016), conciben al principio de juridicidad como un principio de legalidad objetiva que implica la aplicación racional y justificada jerárquicamente de la equidad y la justicia como los principios jurídicos principales y que se ubican incluso en un nivel supraconstitucional.

Aplicar formal y materialmente el principio de juridicidad es, de acuerdo con Alvarado et al (2020), la manera directa de cumplir con el deber objetivo de constitucionalizar el Derecho Administrativo para aumentar la seguridad jurídica de la ciudadanía, por lo que se extiende su significado no solo al sometimiento de la ley sino que también es un sometimiento a los derechos.

De esta afirmación deriva la postura de Abadía (2023), quien sostiene que la juridicidad adquiere una dimensión amplia en virtud de la cual en caso de no existir normativa para apegarse, deberá atenderse a principios generales del Derecho Administrativo e incluso a la doctrina, todo esto con la intención de que los derechos de los administrados no queden en ningún momento en situación de indefensión.

La seguridad jurídica se convierte, por lo tanto, en eje central de las actuaciones del Derecho Administrativo como consecuencia de la constitucionalización del mismo, traduciéndose en la certeza y la estabilidad a nivel jurídico dentro de un Estado constitucional de derechos y justicia en el que los poderes se encuentran al servicio de las personas (Soria, 2021).

En todo caso, la diferencia entre legalidad y juridicidad es que la primera se limita únicamente a la Constitución y los documentos internacionales, mientras que, la juridicidad se extiende hacia la jurisprudencia, los principios y la legislación de la materia reconociendo incluso la potestad de discrecionalidad conforme a Derecho. Esto convierte, de acuerdo con Ponce y Macías (2022), a la juridicidad en un aporte clave para el procedimiento administrativo en todas sus fases, pues sirve para garantizar el autocontrol de los órganos administrativos a la vez que se resguardan los derechos de los administrados; por lo que autores como Romero (2020), enumeran como características de este principio:

- Se relaciona directamente con el interés público.
- Es incompatible con la actuación discrecional de la Administración Pública.
- Tiene carácter deóntico.

De ahí que autores como Andrade (2022), afirman que la juridicidad es el punto de partida para que los derechos prevalezcan, pues obliga legalmente a que los servidores públicos adecúen sus actividades a un bloque de constitucionalidad y normatividad en virtud de la cual se cumplen otros derechos como el de seguridad jurídica, siendo la juridicidad la esencia misma de la atención administrativa ante las necesidades de los particulares.

El artículo 14 del COA consagra la juridicidad como aquel principio en virtud del cual “La actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código. La potestad discrecional se utilizará conforme a Derecho”, por lo que Moreta (2018), reconoce la necesidad de diferenciar lo discrecional de lo arbitrario, en tanto que al segundo implica el desconocimiento de la juridicidad.

Consecuentemente, la motivación como requisito de la actuación administrativa y derecho de los administrados (Rivera y Villacreces, 2021), aparece para marcar la línea divisoria entre discrecionalidad y arbitrariedad (artículo 18), por lo que se reconoce entonces que los límites jurídicos y técnicos de la discrecionalidad son, de acuerdo con Dromi (1998): la razonabilidad, la finalidad, la buena fe y la igualdad:

Lo razonable, es aquello que se fundamenta en las disposiciones de una ley para su validez (Dromi, 1988); la finalidad implica que la norma y el procedimiento no debe alejarse de los fines para los cuales

fue creado; la buena fe (artículo 17 del COA), que presume un comportamiento legal y adecuado en la actividad de las administraciones públicas; y, finalmente la igualdad que se encuentra recogido en el artículo 18 del COA (Moreta, 2018).

La razonabilidad constituye para Pozo y Castellanos (2022), el punto de partida para la estructuración del ordenamiento jurídico y con base en el cual se establecen criterios de aplicación normativa en las entidades públicas con un apego irrestricto a la juridicidad como una garantía cimentada sobre la base de los derechos y la constitucionalización de los mismos, procurando dar soluciones normativa, jurisprudencial y doctrinalmente fundamentadas.

En este sentido, se evidencia que, dentro del Derecho Administrativo ecuatoriano, la juridicidad como extensión del principio de legalidad para su aterrizaje en esta rama jurídica específica, no se agota únicamente con lo establecido en las normas jurídicas jerárquicamente superiores con base al artículo 425 de la Constitución, sino que también deja cierto margen a la discrecionalidad siempre y cuando se atiendan criterios de razonabilidad, finalidad, buena fe e igualdad.

El procedimiento administrativo dentro del COA tiene tres fases: inicio, prueba, terminación y ejecución. Esta ejecución es forzosa por las prerrogativas que tiene esta disciplina jurídica, lo que implica que debe ser cumplida:

Sin que se contemple la supervisión y el control de las decisiones tomadas, lo cual es una seria limitación si se tiene en cuenta que en los modos de actuar de la Administración moderna se requiere control ex ante y ex post como garantía de la buena administración y de la legalidad (Núñez, 2019, p. 164).

Dichas prerrogativas deben, entonces, cumplir con los criterios establecidos en el artículo 14 del COA respecto del principio de juridicidad como actuación de la administración pública enmarcada dentro de la ley incluso en cuanto a la potestad discrecional, que debe tener como límite a la razonabilidad, la igualdad, la buena fe y la finalidad, de forma tal que no terminen por convertirse en una actuación arbitraria.

En este contexto, es Zavala Egas (2021), considera que el procedimiento administrativo constituye en sí mismo una garantía del derecho a la tutela, alegando en base al artículo 226 de la Constitución que la administración pública se compone de sujetos que ejercen una determinada potestad administrativa materializada como actividades que persiguen una finalidad específica; dicha actividad se apega al principio de juridicidad en tanto que marca el nacimiento y fin de la misma al delimitar las normativas a las que deberá sujetarse.

El proceso administrativo se convierte así, en el medio idóneo para la garantía del derecho de tutela a los administrados en tanto que hace posible el equilibrio entre los derechos de los individuos y las prerrogativas de la Administración Pública como un límite a la discrecionalidad y los abusos del poder, por lo que más que un principio de convierte en una garantía (Díaz, 2022). Por lo que incluso puede hacerse referencia a un bloque de legalidad que exige que el Derecho se vincule positivamente con la conducta de los funcionarios para que la Administración se someta a todo el ordenamiento jurídico en su conjunto (Orbegoso, 2020).

Sobre el carácter de garantía de este principio, la Corte Constitucional en la sentencia N.0 020-13-SEP-CC-EP, la relaciona con la obligatoriedad de motivación de los actos y resoluciones de autoridades públicas con la finalidad de reducir la arbitrariedad, refiriéndose a ella en los términos siguientes:

La motivación implica la explicación ordenada de las razones que llevan a la autoridad -en este caso, la autoridad judicial-, para adoptar determinada decisión. La motivación es la mayor garantía de la juridicidad de la actuación pública en un Estado Constitucional de Derechos como el ecuatoriano

El procedimiento administrativo se presenta, entonces, como el resultado final de las actuaciones de la administración pública, por lo que se rige por todos los principios mencionados anteriormente, teniendo incluso especificidad en la existencia de principios de tipicidad y de irretroactividad, lo que evidencia la potestad sancionadora del Derecho Administrativo, sin que esto implique la transgresión de las demarcaciones que dicho código establece dentro de la juridicidad.

Y es justamente aquí donde aparece la juridicidad como el acompañamiento estatal por un sistema de controles y responsabilidades positivas a manera de un lineamiento para la determinación de las condiciones de actuación de los poderes del Estado y la continuidad del ejercicio de sus derechos, siendo además un soporte a la institucionalidad estatal (Richino, 2023).

CONCLUSIÓN

A partir de lo expuesto respecto de la aplicación del principio de juridicidad dentro de los procedimientos administrativos, se concluye que en el procedimiento administrativo, los sujetos intervinientes son las autoridades que conforman la administración pública, mismas que tienen la finalidad de garantizar los derechos a los administrados, de ahí que se rijan por una serie de principios entre los que se encuentra el principio de juridicidad, que funciona como columna vertebral de las actuaciones de la administración pública.

Si bien es cierto la juridicidad en primera instancia puede considerarse lo mismo que la legalidad, se trata más bien de una ampliación al considerar a la jurisprudencia e inclusive a los principios (mandatos de optimización según Alexy) como elementos a los cuales deben ceñirse estas actuaciones administrativas.

Por otra parte, el hecho de que dicha juridicidad contemple la posibilidad de actuar de forma discrecional constituye una expresión de las prerrogativas de la administración pública, sin embargo, no debe confundirse con la arbitrariedad pues al tratarse de una garantía que, al igual que todos los principios positivizados que institucionalizan el procedimiento administrativo debe estar adecuada tanto formal como materialmente a la Constitución y los documentos internacionales en beneficio de los derechos de los administrados.

REFERENCIAS

- Abadía, G. (2023). La idoneidad de la prueba en el proceso contencioso administrativo. *Revista Jurídica Auctoritas Prudentium*, 1-10
- Alvarado, H.; Paucar, C. y Arandia, J. (2020). El principio de interdicción de la arbitrariedad: fin al abuso de poder. *Revista Universidad y Sociedad*, 223-229
- Andrade, R. (2022). Principios constitucionales no convencionales de aplicación en el derecho administrativo y énfasis en el derecho electoral ecuatoriano. *Tema central*, 37-55
- Díaz, R. (2022). Principio de favorecimiento del proceso pro persona y derechos humanos en el proceso contencioso administrativo. En E. Espinoza-Saldaña Barrera (Dir.). *Estudios sobre derecho administrativo*, 143-154
- Dromi, J. (1998). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Dworking, R. (2002). *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel.
- Galván, I.; Bello, N. y Vásquez, J. . (2016). Principio de Legalidad Vs. Principio de Juridicidad. *Letras jurídicas UNAM*.
- Gordillo, A. (2017). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Haro, M y Villacrés, M. (2021). Los principios del Derecho Administrativo: su positivización. *Revista Sociedad & Tecnología*, 61-75.
- Moreta, A. (2018). *Procedimiento administrativo y sancionador en el COA*. Quito: Ediciones continente.
- Núñez, K. (2017). El perfeccionamiento del procedimiento autorizatorio para la inversión extranjera en Cuba. *La Habana: Universidad de La Habana*.
- Núñez, T. (2019). La evolución del procedimiento administrativo y el COA en el Ecuador. *Revista San Gregorio*, 158-168.
- Orbegoso, M. (2020). El principio de legalidad: una aproximación desde el Estado Social de Derecho. *Revista IUS ET VERITAS*, 1-12
- Ponce, F. y Macías, J. (2022). El principio de juridicidad como garantía del procedimiento administrativo disciplinario en el contexto jurídico ecuatoriano. *Portoviejo: Universidad San Gregorio de Portoviejo*
- Pozo, E. y Castellanos, S. (2022). Inaplicación del principio de legitimidad en las resoluciones de la Contraloría General del Estado. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria KOINONIA*, 179-208
- Richino, A. (2023). El derecho de la excepción. Una aplicación de la teoría de las circunstancias excepcionales. *REDAU*, 136-147
- Rivera, R. y Villacreces, D. (2021). La motivación como garantía básica del debido proceso en el Derecho Administrativo Sancionador. *Portoviejo: Universidad San Gregorio de Portoviejo*.
- Romero, I. (2020). La anulación como deber, la selectividad anulatoria y la juridicidad. *Revista Electrónica. Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, 84-99
- Soria, F. (2021). La facultad de revisión de actos administrativos de oficio de la administración pública frente al derecho de seguridad jurídica y confianza legítima. *Polo del Conocimiento*, 313-330

Zavala Egas, J. (2021). Garantías del procedimiento administrativo. Clase Masgistral. Legalité-Andrés Moreta

Todo el contenido de LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, publicados en este sitio está disponibles bajo Licencia [Creative Commons](#) 