

## EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Jorge Zavala Egas  
Profesor titular de Derecho Administrativo UCSG  
Miembro de las Academias Ecuatorianas de Derecho Constitucional  
y de Derecho Administrativo

1. PROCESO Y PROCEDIMIENTO: ¿DOS NOMBRES PARA LO MISMO? O ¿DOS CONCEPTOS DISTINTOS?- 2. CARACTERÍSTICAS PROPIAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA.- 3. EL PROCESO ADMINISTRATIVO Y EL PROCESO CIVIL.- 4. LA CONCEPCIÓN SUSTANCIALISTA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: EL ACTO-PROCEDIMIENTO.- 5. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO Y LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO.- 6. LA CLASIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.- 7. LA AUTOTUTELA O AUTODEFENSA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE PRIMER GRADO O PRIMARIA Y DE SEGUNDO GRADO O REDUPLICATIVA: EL RECURSO ADMINISTRATIVO.-

1. PROCESO Y PROCEDIMIENTO: ¿DOS NOMBRES PARA LO MISMO? O ¿DOS CONCEPTOS DISTINTOS?-

Los juristas estamos obligados a tomar de la realidad la materia con la que operamos y sólo podemos aprehender ésta en conceptos. *Los distintos fenómenos jurídicos deben ser comparados y clasificados, para después, mediante la abstracción de las especies, obtener los géneros, que constituyan auténticos conceptos.* Es decir, cuando interrogamos sobre la naturaleza de un fenómeno jurídico cualquiera, lo que estamos

inquiriendo en realidad es en qué concepto general puede ser encasillado tal hecho<sup>1</sup>.

El *proceso* es uno de los fenómenos jurídicos y debemos referirlo a un concepto jurídico de mayor amplitud, si existe. En el caso del proceso, por ejemplo, se debe tratar de encuadrarlo en los conceptos de relación jurídica, de institución jurídica, de servicio público u otro. Nosotros pensamos en el proceso referido o puesto en relación con el amplio concepto de las funciones clásicas del Estado: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Fue Giuseppe CHIOVENDA (1872-1937), otrora profesor de la Universidad de Roma, quien expresara que «*en el proceso*» *se desarrolla una actividad de los órganos públicos encaminada al ejercicio de una función estatal*<sup>2</sup>. Pues bien, decimos nosotros, aquí encontramos la diferencia conceptual entre procedimiento y proceso: el primero, consiste en esa *actividad de los órganos públicos que se desarrolla «en el proceso»*, para ejercitar una función estatal; mientras que el concepto de proceso es más amplio dado que a ese conjunto de actos coordinados se vincula su finalidad. CARNELUTTI, quien junto al anterior mantuviera identidad de criterios, así como inocultables discrepancias, decía en la misma línea de pensamiento que se puede considerar *el proceso como continente y el procedimiento como contenido*<sup>3</sup>. Fue, precisamente, este último quien comenzó a destruir los conceptos de proceso y procedimiento como exclusivos de la función judicial, es decir, que ambos son una actividad monopólica de ésta; sino que deben ser, los dos fenómenos jurídicos, comprendidos también en las dos funciones restantes del Estado, a saber: la legislativa y la ejecutiva. Es decir, todas las funciones del Estado se realizan por medio de procesos distintos que contienen diferentes procedimientos.

En efecto, bajo una objetiva mirada técnica no es lo mismo proceso y procedimiento, no obstante que afirmamos con GORDILLO, BALLBÉ y ESCOLA<sup>4</sup> que *todo proceso comporta un procedimiento, pero no todo*

---

<sup>1</sup> Cfr. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ. *Derecho procesal administrativo mexicano*. PORRÚA, 1997, pág.7.

<sup>2</sup> *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, I. E R D P, Madrid, 1954, pág.41.

<sup>3</sup> *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, OXFORD, México, 1999, pág.900.

<sup>4</sup> *Tratado de procedimiento administrativo*, DEPALMA, Bs. Aires, 1973, pág.7.

*procedimiento constituye un proceso.* Y esto porque tanto el proceso como el procedimiento tienen como denominador común ser una secuencia de actos, pero el último carece de la finalidad, propia e imprescindible del proceso. Este es el basamento para afirmar que conceptuar un proceso implica necesariamente conceptuar un procedimiento, pero no todo procedimiento es parte de un proceso.

Afirma el profesor Jesús GONZÁLEZ PÉREZ<sup>5</sup> que es preciso diferenciar ambos conceptos y tal distinción se basa en que el proceso conlleva una valoración de tipo teleológico, mientras que el procedimiento se concibe sólo como forma. Son conceptos independientes, el *proceso* se constituye por una serie de actividades que concretan una función pública. O, lo que es lo mismo, el proceso es una institución jurídica a través de la cual se realiza una función pública, esto es, una función del Estado. El concepto de proceso, esencial para el Derecho procesal, equivale al de potestad pública administrativa en el Derecho administrativo, pues ésta es su objeto fundamental o esencial, no es discutible que su normativa se crea y existe para regular la potestad pública administrativa. Sin embargo, hay que destacar que si bien toda potestad pública administrativa, como institución jurídica, requiere de una actividad para concretarse y ésta de un procedimiento administrativo, no obstante debemos reconocer que no es lo mismo la potestad administrativa (institución) y el procedimiento administrativo (actividad formal), son realidades complementarias. De igual forma, el proceso, que es también institución jurídica, necesita de un procedimiento para manifestarse y alcanzar su fin, sin que tal relación signifique que el procedimiento sea proceso o viceversa. El procedimiento es el conjunto de actos, es la actividad que se desarrolla por parte del Estado en una secuencia ordenada y necesaria para que sus funciones públicas se concreten, a través de los respectivos procesos y alcancen su finalidad. De esta forma, la *función legislativa* se realiza mediante el *proceso legislativo* que se manifiesta en un *procedimiento legislativo* para concretar la *Ley*. La *función ejecutiva* se concreta mediante un *proceso administrativo* que contiene un *procedimiento administrativo* para alcanzar la meta que es un *acto administrativo* y, finalmente, la *función jurisdiccional* alcanza su objetivo a través del *proceso judicial* que requiere seguir un *procedimiento judicial* determinado para concretar una *sentencia*.

---

<sup>5</sup> *Derecho procesal administrativo, I*, INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS, Madrid, 1967.

FIORINI es categórico al afirmar que proceso y procedimiento no son conceptos equivalentes y por la misma razón, el primer concepto contiene la realización, como institución jurídica, del fin de la función pública sea legislativa, ejecutiva o judicial; el segundo sólo es el desenvolvimiento del proceso, *las formas particulares de una trama, como manifestación de una actividad que procura el logro de un cometido especial*<sup>6</sup>.

De estas mismas premisas es que ESCOLA parte para concluir en que el *proceso* es el conjunto de actos cuyo enlace y sucesión está determinado por la necesidad de lograr la consecución de un fin específico. No existe concepto de proceso sin que se incluya necesariamente el elemento teleológico que debe concretar la función estatal que se trate: la ley, el acto administrativo o la sentencia.

El *procedimiento*, a diferencia del anterior, según el mismo profesor, es una secuencia de actos configurativos del proceso, actos que no conllevan un contenido que implique la realización de una finalidad determinada. Ejemplifiquemos, los informes técnicos o la inspección de documentos son actos formales que se integran para configurar un proceso con prescindencia de cuál sea su contenido. Se integran con otros actos, precisamente, para configurar un proceso y así alcanzar la finalidad que persigue éste y concretar la función estatal que se trate, así, una ley, la legislativa; un acto administrativo, la ejecutiva o una sentencia, la judicial.

Ya hacia 1955 ROYO VILLANOVA exponía que:

“Todas las funciones del Estado tienen su procedimiento especial. La ley es elaborada con arreglo a un procedimiento, el legislativo que... La sentencia del juez es dictada asimismo conforme a un procedimiento, el judicial. Por último, también los actos administrativos han de seguir antes

---

<sup>6</sup> *Procedimiento administrativo y recurso jerárquico*, Bs. Aires, 1971, págs.13 y 19. Cita de ESCOLA, Ob. Cit., pág.7.

de su nacimiento un camino o vía previamente determinado por el derecho, esto es, un procedimiento, el administrativo.”<sup>7</sup>.

El profesor Enrique SAYAGUÉS LASO afirma que:

“Se toma como punto de partida la noción de proceso, que se considera que alcanza indistintamente a las funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional dando lugar a sendos tipos de *procesos*, con caracteres específicos pero con rasgos comunes, los cual justifica llegar a una generalización de principios, sin perjuicio de las disciplinas particulares a cada uno de ellos.”<sup>8</sup>

El *proceso* es, en consecuencia, un conjunto de actos que siguen un orden (*procedimiento*) exigido por la necesidad de alcanzar el fin procesal. Por ello, ESCOLA concluye afirmando que *la idea de proceso es, de tal modo... una concepción teleológica; en el procedimiento, simplemente consi-derado, esa concepción teleológica falta, de modo que éste no aparece como algo finalísticamente ordenado*<sup>9</sup>.

No negamos que el Derecho procesal administrativo sea parte del Derecho procesal tomando en consideración que el proceso es una unidad, aun cuando pensamos que es una vertiente particular de éste y, además, que se ha originado de esta matriz que es el Derecho procesal judicial, pero a pesar de esta realidad, *no dejamos de reconocer que el proceso administrativo es en buena medida parte del derecho procesal y en otra del derecho administrativo. Así entendemos que el concepto de derecho subjetivo e interés legítimo que se utiliza en el proceso administrativo pertenece al derecho administrativo. Que si se ataca un acto administrativo viciado por incompetencia, ante un órgano judicial es el derecho administrativo el que nos va a dar los elementos para establecer si el órgano que dictó el acto es o no competente*<sup>10</sup>.

## 2. EL PROCESO ADMINISTRATIVO Y SU PRETENDIDA AUTONOMÍA FRENTE AL PROCESO CIVIL.-

---

<sup>7</sup> Ídem, pág.9.

<sup>8</sup> *Tratado de Derecho Administrativo*, I. Montevideo, 1968, pág. 462.

<sup>9</sup> Ob. Cit., pág. 8.

<sup>10</sup> Cita de GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal administrativo mexicano*, pág.17.

Si existe una Teoría General del Proceso es porque, a pesar de los diferentes tipos de procesos existentes en la realidad, hay evidencia de la unidad esencial del proceso, es por eso que aquélla reúne los conceptos generales aplicables a cada una de las ramas del Derecho Procesal. Por eso podemos repetir la tesis de GUASP expresando que el Derecho procesal puede ser definido como el conjunto de normas referentes a los requisitos, contenido y efectos del proceso, luego el Derecho procesal administrativo, será el conjunto de normas referentes a los presupuestos, contenidos y efectos del proceso administrativo. Aclara el profesor que:

“Es cierto que en ocasiones pueden considerarse como presupuestos, contenido y efectos del proceso, diversas circunstancias cuya regulación no corresponde a las normas procesales, por ello, es preciso tener en cuenta que tales normas recaen únicamente sobre tales circunstancias en cuanto repercuten, inmediata o directamente, en el proceso, no en cuanto recogen una influencia o repercusión anterior.”<sup>11</sup>.

En la misma línea de pensamiento, su discípulo, el también maestro Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, afirma que si el Derecho Procesal puede definirse, en forma bastante simple, como el conjunto de normas relativas al proceso, el Derecho Procesal Administrativo se podría describir como el conjunto de disposiciones que regulan el proceso administrativo. Es decir, el proceso que tiene por objeto pretensiones fundadas en normas sustantivas de Derecho Administrativo.

Esta tesis origina cuestionamiento entre los administrativistas.

Existen diversos elementos que evidencian la diferenciación radical entre proceso administrativo y proceso civil, según razonan ciertos doctrinantes, los que Jesús GONZÁLEZ PÉREZ<sup>12</sup> sintetiza:

“a) La intervención en el proceso administrativo de un sujeto –la administración pública como tal- que no interviene en los procesos civiles. En este sentido LÓPEZ RODÓ afirma: *“La diferencia esencial entre los procesos en que interviene la administración y aquellos que se ventilan*

---

<sup>11</sup> *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil, I*, Madrid, 1945. Cita de GONZÁLEZ PÉREZ en el *Derecho procesal administrativo mexicano*, pág.16.

<sup>12</sup> *Derecho procesal administrativo mexicano*, pág.10.

*entre particulares, impide atender la validez de un mismo régimen procesal para uno y otro caso’.*

b) Las prerrogativas de la administración en un régimen administrativo impiden la existencia de un proceso administrativo análogo al civil. El principio de independencia de la administración implica la imposibilidad de que los tribunales perturben la actividad administrativa y hasta de que fiscalicen aquella actividad: la administración puede satisfacer por sí sus pretensiones, sin acudir a la fórmula procesal, y cuando un administrado trata de deducir alguna pretensión, ha de hacerlo ante órganos encuadrados en la organización administrativa, bien de la administración activa (recursos administrativos), bien de la administración consultiva (recursos contencioso administrativos).

c) La llamada “vía contencioso administrativa” es meramente revisora de la vía administrativa, de tal modo que lo que puede calificarse de “proceso administrativo” ofrece características radicalmente distintas del proceso civil; el proceso administrativo vendría a ser un “recurso de casación” respecto de la vía administrativa, con las consiguientes repercusiones en orden a las facultades del juez, cuestiones que pueden plantearse, etcétera.”.

Razones que no son compartidas por el profesor español que afirma que ninguno de los argumentos expuestos logra romper la unidad fundamental del proceso, pues el proceso administrativo es una manifestación del fenómeno procesal, como lo son el proceso civil y el proceso penal. En efecto:

“ a) Que uno de los sujetos del proceso administrativo sea una entidad pública no quiere decir que estemos ante un fenómeno sustancialmente distinto del proceso civil, como lo es el proceso penal, aun cuando en éste intervenga también un órgano público. En el proceso administrativo, la entidad pública interviene como una parte procesal, a la que salvo ciertas especialidades –consistentes en algunos privilegios que conserva en el proceso-, puede aplicarse al régimen jurídico-procesal normalmente aplicable a las partes. Admitido por LÓPEZ RODÓ que estamos ante un proceso aun, cuando existieran diferencias entre el proceso administrativo y el proceso civil, considerado unitariamente, estas diferencias no serían

mayores que las que existen entre proceso civil y proceso penal y entre algunos tipos de proceso entre sí.

b) Es indudable que el principio de independencia de la administración impidió durante algún tiempo la existencia de un proceso administrativo. Pero pronto, incluso en aquellos países en que el régimen administrativo se da en su forma más pura, se admitió la necesidad de que las pretensiones frente a la administración se dedujeran ante órganos imparciales y, por tanto, procesales, dando lugar a verdaderos procesos. Por otro lado, el argumento sería inoperante respecto de países –entre los que se encuentra España y la casi totalidad de las repúblicas hispanoamericanas- en que tales pretensiones se deducen ante órganos encuadrados en la organización judicial.

c) El hecho de que el proceso administrativo constituya una vía revisora de la administrativa –como quizá erróneamente, se ha proclamado-, tampoco constituiría un argumento esgrimible para demostrar que el proceso administrativo es sustancialmente distinto del proceso civil. Lo único que demostraría es su analogía respecto de algún tipo concreto de proceso civil....”<sup>13</sup>.

Se trata, el proceso administrativo, de un conjunto de principios y normas que se insertan bajo la férula del Derecho Procesal, que tienen su propia singularidad, su innegable peculiaridad que constituyen particularidades nacidas de los componentes de los derechos y deberes que exhiben sus sujetos, con la finalidad de satisfacer sus pretensiones jurídicas en el ámbito de las relaciones jurídicas que derivan del binomio Administración- Administrado.

A esta tesis de la unidad del proceso y de la existencia de un solo Derecho procesal nos adherimos y en lo que al proceso contencioso administrativo ecuatoriano se refiere, regulado como está por la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa del año 1968 y en lo tributario por el Código del año 1975, afirmamos que su estudio es objeto del Derecho procesal, por no ser la normativa procesal administrativa más que una especialización de la normativa procesal civil. Sentamos, pues,

---

<sup>13</sup> Ob. Cita., pág.11.

nuestra negativa a admitir la autonomía del Derecho procesal administrativo. No soslayando, en ningún caso, su singularidad con respecto a la normativa procesal general ni negando su estrecha relación con el Derecho administrativo desde el cual se originan las relaciones jurídicas (derecho-obligaciones), las que derivan en controversias que se resuelven a través y por el Derecho procesal administrativo.

De esta realidad es que se explica la supletoriedad del Código de Procedimiento Civil que prescribe nuestra Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa en el artículo 77.

### 3. CARACTERÍSTICAS PROPIAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA.-

La unidad del proceso se encuentra cuando lo concebimos a éste como una *institución*, según lo dijera certeramente Jaime GUASP<sup>14</sup>. Institución es un conjunto de actividades relacionadas entre sí por el vínculo de una idea común y objetiva a la que figuran adheridas, sea esa o no su finalidad individual, las diversas voluntades particulares de los sujetos de quienes procede aquella actividad. La idea común que en el proceso se constata es la de la satisfacción de una pretensión. Las voluntades particulares que en el proceso actúan se adhieren todas a esta idea común: lo mismo que el Juez en su fallo, que el actor en su pretensión, que el demandado en su oposición, tratan de satisfacer la reclamación que engendra el proceso. El procedimiento, como dijimos antes, es el contenido del proceso.

En 1927 el maestro vienés Adolfo MERKL<sup>15</sup> estructuraba el procedimiento como un capítulo de la Teoría General del Derecho aplicable a todo *obrar humano consciente*, puesto que éste siempre requiere de un camino y una meta. Y en el Derecho esto es indiscutible si constatamos que *todas las funciones estatales y, en particular, todos los actos administrativos, son metas que no se pueden alcanzar sino por determinados caminos*. En efecto, la ley es la meta que persigue el procedimiento legislativo, la sentencia el de naturaleza judicial y el acto administrativo

---

<sup>14</sup> *Derecho Procesal Civil, I*, INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS, Madrid, 1968, págs.22/23.

<sup>15</sup> *Teoría General del Derecho Administrativo*. COMARES, Granada, 2004, pág. 272.

el diseñado para ese efecto, esto es, el *procedimiento administrativo*.  
Agrega el autor:

“En el fondo, *toda Administración es procedimiento administrativo*, y los actos administrativos se nos presentan como meros productos del procedimiento administrativo. Pero en sentido más riguroso y técnico se habla de procedimiento jurídico solamente cuando el camino que conduce a un acto estatal no se halla a la libre elección del órgano competente para el acto, sino que está previsto jurídicamente, cuando, por tanto, el camino que se recorre para llegar al acto constituye aplicación de una norma jurídica que determina, en mayor o menor grado, no solamente la meta, sino también el camino mismo y que por el objeto de su formación se nos ofrece como *norma procesal*... Si nos mantenemos dentro de la división tripartita de funciones jurídicas en la legislación, justicia y administración, resultan tres grandes tipos de procedimientos y tres complejos de derecho procesal. El *derecho procesal legislativo*, que constituye la parte principal del derecho constitucional, representa la suma de las reglas de producción de las leyes y de otros actos estatales de rango superior o idéntico que las leyes; *derecho procesal judicial* abarca la suma de las reglas de producción de los actos judiciales y, por último, el *derecho procesal administrativo* la suma de las reglas de producción de los actos administrativos...”.

MERKL intenta construir una *teoría del procedimiento* independiente de las especificidades del legislativo, judicial o administrativo y, así, el procedimiento llega a constituirse en el camino, el cauce o la vía construidos por el Derecho antes de cualquier caso concreto, siguiendo los cuales una norma superior produce una norma de rango inferior o, también, un acto singular no constitutivo de norma, esto es, no normativo. Lo expresa de la siguiente forma:

“Es *derecho procesal*, por tanto, la norma de aplicación del derecho constitucional dentro de la legislación, ya sea la legislación constitucional legislación ordinaria, y en aquellas funciones que posean el mismo rango que la legislación; también es derecho procesal la norma de aplicación del derecho legal dentro de la justicia y de la administración, como ramas de aplicación de actos ejecutivos generales (ordenanzas) en actos ejecutivo individuales (resoluciones, disposiciones, sentencias), la norma de aplicación de actos ejecutivos individuales en otros actos ejecutivos individuales; esto es, de resoluciones, disposiciones y sentencias en órdenes

ejecutivas o en autorizaciones de ejecución y, por último, la aplicación de estos actos, que fundamentan la mera ejecución, con la ejecución forzosa efectiva...”<sup>16</sup>.

Luego, según MERKL el procedimiento es una categoría de la Teoría General del Derecho y, por tanto, son simples especies de éste el procedimiento legislativo, el judicial o el administrativo. Todo procedimiento es el cauce o el camino que se encuentra regulado por el Derecho, o sea, jurídicamente trazado en forma previa o *a priori*, a través del cual se manifiesta una norma superior en un nivel inferior concretándose en una norma de rango inferior o en un acto sin naturaleza normativa. Por ejemplo, el *procedimiento legislativo* es el modo de manifestarse la Constitución para producir la Ley (norma inferior), el *procedimiento judicial* lo es para producir la sentencia que es un acto normativo de aplicación, por tanto, subordinado a la Ley y el *procedimiento administrativo* que es el camino para generar un acto administrativo predeterminado por la Ley, puede ser no normativo como una sanción o uno normativo como es el reglamento. Así, el procedimiento administrativo es para el Derecho Administrativo el modo de producción de los actos administrativos.

El profesor reconoce que el *Derecho procesal administrativo* que comprende el *procedimiento administrativo* pretende, en ocasiones, recoger el modelo del *Derecho procesal judicial*, pero ello no funciona porque no obstante sus similitudes derivadas del tronco común del que nacen, esto es, el *Derecho procesal*, existen diferencias insalvables como consecuencia de las diversas finalidades a las que tienden uno y otro y, esencialmente, a la diferente naturaleza y posicionamiento que los órganos tienen y que tales derechos procesales regulan. Pues, *el proceso tiene como fin esencial la averiguación de la verdad y la satisfacción de las pretensiones ejercitadas por las partes mediante la decisión de una instancia neutral e independiente de ellas, el Juez o Tribunal*. Mientras que, *el procedimiento administrativo, si bien constituye una garantía de los derechos de los administrados, no agota en ello su función, que es, también, y muy principalmente el de asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general mediante la adopción de las medidas y decisiones necesarias por los órganos de la Administración, interpretes*

---

<sup>16</sup> Ídem, págs. 274/275.

*de ese interés y, al propio tiempo, parte del procedimiento y árbitro del mismo.*<sup>17</sup>.

El procedimiento administrativo, como contenido del proceso administrativo, es el camino formal de la serie de actos en que se realiza la actividad administrativa para alcanzar un fin y que viabiliza en forma rápida, ágil y flexible que el Estado satisfaga las necesidades públicas, sin omitir el acatamiento a las garantías del administrado, pues esas garantías *conducen directamente al procedimiento administrativo, con todos sus vericuetos, entre ellos las variantes de reclamaciones y recursos administrativos*<sup>18</sup>.

El procedimiento de la Administración es, pues, como cualquiera eminentemente racional y, en consecuencia, tiene los caracteres de estabilidad, obligatoriedad y fijeza, según el profesor de la Universidad de Alicante<sup>19</sup>. La *juridicidad* de este procedimiento es lo singular, lo que significa que el Derecho aprehende y dirige el accionar administrativo. Como se sabe, recordando lo antes visto<sup>20</sup>, la Administración está dotada de potestades públicas que debe manifestar o tiene que actuar para cumplir los fines para los cuales le han sido atribuidas aquéllas, pero siempre vinculada a la Constitución y a la ley en acatamiento al principio de juridicidad o legalidad que prescribe el artículo 119 de la Carta Fundamental. El procedimiento administrativo es, esencialmente, jurídico *en cuanto implica el sometimiento al principio de la legalidad. Obliga a la Administración a seguirlo y suministra garantías, defensas a los particulares.*

El procedimiento administrativo, como vemos, es una institución jurídica caracterizada con rasgos propios y ha tenido tal importancia que es a través de ésta que se inició la eliminación del espacio de los actos administrativos exentos de control jurisdiccional. Recordemos, a modo

---

<sup>17</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ. *Curso de Derecho Administrativo. II.* CIVITAS, Madrid, 2005, pág. 453.

<sup>18</sup> Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER. *Proemio* a la obra *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez.* CIVITAS, Madrid, 1993. En el *derecho administrativo de nuestro tiempo.* CIUDAD ARGENTINA, Bs. Aires, 1996, pág. 424.

<sup>19</sup> Ramón MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Administrativo*, TRIVIUM, Madrid, 1999, pág. 359.

<sup>20</sup> ZAVALA EGAS, Jorge. *Derecho Administrativo, I.* Sumario II.

de ejemplo, cuando estuvo reinando la doctrina de los vicios de procedimiento como de orden público, la que fundamentándose en las infracciones o irregularidades procedimentales permitieron a los Tribunales anular actos administrativos, antes siquiera de entrar a juzgar el fondo de los mismos<sup>21</sup>. Es importante hacer memoria de esta influencia trascendental, en la jurisprudencia contenciosa, del procedimiento administrativo, la que fue el origen de la desaparición de la dispensa del control jurisdiccional de ciertos actos administrativos (los discrecionales fundamentalmente), sin perjuicio que hoy haya concluido esta etapa, con el imperio de la garantía constitucional de toda persona de poder gozar de la tutela judicial efectiva contra todo acto del Estado.

GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ haciendo suyas la tesis de ISAAC señalan como característica propia de la institución del procedimiento administrativo la de que éste completa la garantía judicial, dado que actúa antes que la decisión sea tomada, mientras que la de orden jurisdiccional después (*ex post facto*) que la conducta se ha producido. De la misma forma, es característica propia de la institución del procedimiento administrativo, como garantía del particular, la de que funciona también en el campo de la simple oportunidad, "*aspecto éste que escapa al control judicial, que es y no puede dejar de ser un control de Derecho*"<sup>22</sup>. Otra peculiaridad muy propia es la participación de los ciudadanos y su colaboración en la adopción de las decisiones que los puedan afectar, durante el procedimiento mismo de formación de las disposiciones administrativas.

#### 4. LA CONCEPCIÓN SUSTANCIALISTA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: EL ACTO-PROCEDIMIENTO.-

Entendemos por tal la que concibe al procedimiento administrativo como uno complejo, en el que los actos previos a la resolución final carecen de toda autonomía y son simples instrumentos o partes integrantes de esa última decisión que es *la voluntad resultante de la integración progresiva de las distintas voluntades de los sujetos y*

---

<sup>21</sup> Ver ZAVALA EGAS, Jorge. *Derecho Administrativo*, Tomo II, Sumario I.

<sup>22</sup> Ob. Cit., pág.455.

*órganos intervinientes en la operación.* <sup>23</sup>. Es decir, se trata de *actos-procedimiento* que carecen de sustantividad, pues sólo la tiene el acto administrativo final que se forma por la mera instrumentalidad de aquéllos. Esta es la postura del profesor GARRIDO FALLA, quien siguiendo el pensamiento del italiano FORTI afirma:

“Que la declaración en que consiste el acto administrativo se forma a través de un *procedimiento* es el efecto de una doble causa: de una parte, el hecho de que siendo la Administración una persona moral, su voluntad se forma mediante la actuación de una serie de voluntades correspondientes a los titulares físicos de sus órganos; de otra, del hecho de que consecuencia de las exigencias propias del Estado de Derecho, se ha tendido cada vez más a una juridización del actuar administrativo. La existencia de esta doble causa ha sido utilizada... *para montar la distinción entre el acto administrativo y el acto-procedimiento, siendo este último la consecuencia pura y simple de la necesidad en que la Administración se encuentra de utilizar sus órganos internos en el proceso de formación de su voluntad*”<sup>24</sup>.

Esta tesis que ha sido *definitivamente arrumbada* es rebatida afirmando que el procedimiento administrativo no es un acto complejo, sino un complejo de actos, del administrado y de la Administración, de diverso valor todos ellos, aunque con sustantividad jurídica propia, sin perjuicio de su carácter instrumental respecto de la resolución final.

“Que los actos integrantes de la serie no pierden totalmente su sustantividad no es difícil de demostrar. Por lo pronto, es claro que cada uno de estos actos responde a unas reglas propias de validez y resulta, incluso, de un procedimiento específico, distinto del procedimiento principal que en cada caso se considere (así, por ejemplo, los informes de los órganos colegiados, cuya elaboración ha de sujetarse a las normas que regulan el proceder de dichos órganos); es claro, también que tienen todos su propia causa o funcionalidad específica y lo es, en fin, que pueden ser anulados independientemente de la resolución final..., aunque por un principio de orden y no por ninguna razón sustantiva, que no existe, se prohíba, como regla general, la impugnación independiente de los

---

<sup>23</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, Ob. Cit., II, pág 458.

<sup>24</sup> *Tratado de Derecho Administrativo, I*, TECNOS, Madrid, 1989, pág. 441.

mismos<sup>25</sup>..., a menos que produzca indefensión, en cuyo caso recuperan toda su autonomía.<sup>26</sup>.

El procedimiento no es una síntesis o un acto complejo que se llama resolución, en la que se integran, sin definición autónoma, todos los actos anteriores a ésta. *Se trata, más bien, de una cadena, cuyos distintos eslabones aparecen articulados a través de un vínculo común, sin merma de su individualidad propia, en orden a un fin único a cuya consecución coadyuvan*<sup>27</sup>. Los autores extraen como ejemplo de su tesis la sentencia de *Borelli* del Tribunal europeo de Justicia de 3 de diciembre de 1992, la que afirma el deber de las jurisdicciones nacionales de admitir los recursos que puedan promoverse contra los informes emitidos por los órganos de los Estados miembros destinados a insertarse (con efecto vinculante), en un procedimiento que conduce a la adopción de una decisión comunitaria y ello si las reglas procesales internas no lo prevén.

## 5. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO Y LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO.

Este tema ya lo abordamos anteriormente<sup>28</sup>, pero nos interesa recordar que existe una diferencia entre los Principios Generales del Derecho y los principios del procedimiento y es la de que los primeros constituyen el género y los segundos la especie, basándose en este marco de distinción es que el profesor de la Universidad de Sevilla, Francisco LÓPEZ MENUDO, a quien hemos seguido en este punto, explica que *“entre los Principios Generales del Derecho y los principios generales del procedimiento existe una relación meramente ideal o conceptual de género a especie, tratándose en realidad de la misma cosa, Así, junto a la «especie»: de la contratación, del proceso, del derecho laboral, etc., todas ellas simples caras de un mismo poliedro.”*<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Norma constante en el artículo 74 en relación con el 173 del ERJAFE.

<sup>26</sup> GARCÍA y FERNÁNDEZ, Ob. Cit., pág.458.

<sup>27</sup> Ídem, pág.459

<sup>28</sup> ZAVALA EGAS, Jorge. *Derecho Administrativo, I*, Sumario V.

<sup>29</sup> *Principios General del Derecho del Procedimiento*. En *El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comparado*. Javier BARNES VÁSQUEZ (Coordinador), CIVITAS, 1983, pág. 97.

En realidad existen Principios Generales del Derecho, Principios del Procedimiento Administrativo y Principios de la Actividad Administrativa y es necesario hacer la distinción, tratando de encontrar el elemento diferenciador, pues si bien podemos afirmar que los dos mencionados al último son, esencialmente, iguales que los primeros y sólo tienen aplicación en lo que al *procedimiento* y a la *actividad* en el campo *administrativo* se refiere. La pregunta que surge es por qué. En nuestro criterio, la *especificidad* está dada porque los Principios Generales del Derecho, para constituirse como tales abarcan todo el Ordenamiento jurídico cumpliendo tres funciones consustanciales a ellos: función informadora, función interpretativa y función supletoria en ausencia de normas positivas y, los demás, se limitan a ser reglas determinantes y trascendentes para que las administraciones públicas instituyan un *procedimiento* o ejerzan una *actividad*, pero que pueden ser reformadas o derogadas o no creadas jamás sin causar efectos graves en el Ordenamiento jurídico. Tal es el caso, en lo que al *procedimiento* se refiere, del silencio administrativo como determinación legal a la inactividad de la Administración; la revisión de oficio de los actos administrativos que adolecen de nulidad de pleno derecho o de los anulables que sean de gravamen para el particular, la existencia del recurso de reposición, etc. En lo que a la *actividad administrativa* de los órganos se refiere, sería el caso de, por ejemplo, determinar la mayoría que se requiere para adoptar una decisión en un órgano colegiado, la existencia o prohibición de la delegación administrativa, cuestiones inherentes a la competencia como su irrenunciabilidad o los conflictos positivos o negativos sobre ésta, etc.

Como se observa, los denominados principios del procedimiento administrativo o de la actividad administrativa no cumplen ninguna de las tres funciones de los Principios Generales del Derecho: *informadora*, *interpretativa* o *supletoria* de la normativa, por lo que bien pueden ser denominados también como *reglas esenciales*, para distinguirlos de los verdaderos Principios del Derecho. Aquéllas son reflejos de éstos o consecuencias de los mismos, esto es, la *regla* no constituye el *Derecho*, se formula de acuerdo con éste. Un caso concreto es el ejemplo de la *regla*

*procedimental « in dubio pro reo»<sup>30</sup>* que es una expresión de la *presunción de inocencia* que es, en efecto, un *Principio General del Derecho*. Tiene la esencia de todo Principio: se proyecta a todo el Ordenamiento y sirve como medio de interpretación normativa, aun cuando no esté positivado por el legislador y suple cualquier norma positiva. Reglas jurídicas son las que traducen y concretan, por ejemplo, los Principios: “*nadie puede juzgar causa propia*”, “*lo que no consta en el expediente no existe legalmente*”, “*el juez debe juzgar según lo alegado y probado por las partes*”, “*donde existen iguales razones debe recaer igual decisión*” y otros Principios Generales más de los que se deducen las reglas de procedimiento o de actividad que son expresiones del Derecho.

## 6. LA CLASIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.-

Cualquier clasificación depende del criterio que se imponga para efectuarla, así podemos hacerla en función de las materias y esbozar la enunciación de un procedimiento administrativo central, otro institucional, uno provincial, también el municipal, por qué no el parroquial. O también el procedimiento administrativo expropiatorio, el sancionatorio, el de gestión, el tributario, el de seguridad social, el de telecomunicaciones, etcétera. Para evitar esa dispersión indefinida es más práctico y pedagógico se puede reducirlos a un procedimiento *general* y otros procedimientos *especiales*.

En el Ecuador la primera normativa codificada sobre procedimiento administrativo es la que consta en el Código Tributario de 1975 y, luego en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva de 1993, reformado ampliamente en el año 2002.

En el propio ERJAFE (Art.2, inciso tercero) se prescribe que el procedimiento de las *otras administraciones públicas*, esto es, que no son Administración Pública Central o Institucional, que son pertenecientes a la Función Legislativa, Judicial y Electoral; y, en general de aquellas personas jurídicas autónomas, dotadas de potestad pública administrativa, creadas en razón de específicas materias, que no integran ni dependen la Función Ejecutiva, se regulan por sus *Leyes y reglamentos*

---

<sup>30</sup> En caso de duda en la interpretación de la ley penal, se la hará en el sentido más favorable al reo.

*especiales*. En consecuencia, para el Ejecutivo, que tiene a su cargo la dirección de la Administración Pública y es responsable de su manejo (Arts.164 y 171, No.9 de la Constitución), existe un *procedimiento general* instituido por el mismo ERJAFE y todas las demás funciones del Estado se manifiestan a través de *procedimientos especiales*, así como las personas jurídicas del sector público autónomas, con potestad administrativa atribuida, cuyos órganos de dirección estén integrados por delegados o representantes de la Función Ejecutiva, *podrán aplicar de forma supletoria las disposiciones del presente Estatuto* (inciso final del Art.2 ERJAFE).

Sin embargo, esta especialidad de los procedimientos en razón de la especialidad de las materias es la que atenta contra la unidad del procedimiento administrativo y, lo que es más, en el Ecuador al menos, impide la construcción de un régimen jurídico unitario en cuanto a recursos o al silencio administrativo, no siquiera para los procedimientos impugnativos en el mismo ámbito tributario, por eso la disimilitud de recursos en el ámbito tributario general y en el especial aduanero.

Tomando otro criterio y atendiendo a la finalidad del proceso administrativo, el procedimiento administrativo, que es su contenido, se puede clasificar en declarativo, ejecutivo y de gestión. El primero que va orientado a una decisión que puede ser sancionatoria, disciplinaria o también a revisar de oficio o a instancia de parte, vía impugnación recursiva, para ratificar, revocar o anular un acto administrativo expedido por la misma Administración. El *ejecutivo* que encamina la realización fáctica de una decisión administrativa anterior que se encuentra firme como, por ejemplo, un procedimiento coactivo. El procedimiento de *gestión* que tiene eficacia interna, generalmente de naturaleza técnica, que se orienta a coadyuvar a la toma de una decisión posterior.

También se diferencian los procedimientos administrativos en *constitutivos* y los *procedimientos impugnativos*. Los primeros atienden a la conformación de los actos administrativos, mientras que los segundos, de clara naturaleza recursiva, tienden a la reforma, revocación o anulación de los actos administrativos previamente constituidos; sin embargo, no son dos categorías independientes y tampoco puede decirse que una de las dos constituye un solo procedimiento acabado, esto es, el

procedimiento constitutivo de un acto jurídicamente eficaz debe prever su eventual impugnación, pues el acto administrativo carecerá de ejecutoriedad y no será ejecutivo mientras no transcurra el plazo necesario para la impugnación. De la misma forma no cabe pensar en un procedimiento impugnativo sin acto previamente constituido

Nuestro *Programa de Cátedra*, una vez vista la generalidad del procedimiento administrativo constitutivo en el Tomo I, Sumario V, se centrará al estudio del el procedimiento administrativo impugnativo, incluidos los recursos en sede administrativa; el procedimiento administrativo sancionador y, finalmente, trataremos sobre el silencio administrativo.

## 7. LA AUTOTUTELA O AUTODEFENSA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE PRIMER GRADO O PRIMARIA Y DE SEGUNDO GRADO O REDUPLICATIVA: EL RECURSO ADMINISTRATIVO.

En el Sumario I tratamos brevemente de explicar el sistema de autotutela por el cual, al decir de GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ la Administración queda capacitada como sujeto de derecho para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del *statu quo*, eximiéndose de este modo de la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial<sup>31</sup>. Para Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, en el ámbito de las administraciones públicas *impera la autodefensa en su forma más absoluta*.

“Así como un particular no tiene otra opción cuando quiere hacer valer una pretensión frente a otro que acudir a un juez para que, previo el correspondiente proceso declarativo y verificación de la conformidad de la pretensión con el Ordenamiento jurídico, dicte una sentencia accediendo o denegando a lo pedido, la administración puede por sí dictar actos obligatorios y ejecutivos la Administración Pública, las entidades que la integran están investidas de unas prerrogativas que las dispensan de acudir a un juez para que, previo el correspondiente proceso declarativo y verificación de la conformidad de la pretensión con el Ordenamiento jurídico, dicte una sentencia accediendo o denegando a lo pedido, la Administración, por el contrario, puede por sí dictar actos obligatorios y

---

<sup>31</sup> *Curso De Derecho Administrativo, I*, pág.515.

ejecutivos. Y a la hora verificar la adecuación al derecho de aquellos actos, es la propia administración de que emanan la que asume tal función, bien porque de oficio inste su revisión, o porque ha de conocer los recursos que, como requisito previo a la incoación del proceso, han de interponer ante ella los afectados por el acto.”<sup>32</sup>.

En resumen, la *autotutela declarativa* (de primer grado o primaria) reconoce a la Administración Pública la potestad de dictar actos resolutorios o ejecutivos, sin previa intervención judicial. La *autotutela revisora* (de segundo grado o reduplicativa) es la que permite a la Administración reexaminar de oficio o a petición de parte los actos obligatorios y ejecutivos expedidos, con el fin de reformarlos, revocarlos, sustituirlos o anularlos si adolecen de vicios que la obliguen a hacerlo. La *autotutela ejecutiva* es la potestad de la Administración de ejecutar por sí misma las resoluciones obligatorias y ejecutivas expedidas, siendo condición de su actuación material el título legitimador para la pretendida ejecución que no puede ser otro que una resolución administrativa dotada de firmeza o ejecutoriada.

Cuando las administraciones públicas expiden sus actos administrativo o resoluciones ejecutorias o ejecutivas, los que son manifestaciones de voluntad contentivas de regulaciones concretas, deben seguir un procedimiento para formar o constituir tal acto o resolución administrativa que, al menos, comprenda: a) los informes o *dictámenes jurídicos* cuando se trate de regular derechos subjetivos de los particulares; b) la debida *motivación* en la que se enuncien las normas jurídicas que sustentan la regulación y, además, se relaten los hechos que les sirven de presupuesto y la explicación de su relación de causa – efecto y, c) la *audiencia* al o los interesados en la regulación a expedirse<sup>33</sup>.

El conjunto de actos para formar la voluntad administrativa es lo que llamamos *procedimiento constitutivo* y es el que delinea la *autodefensa* o *autotutela declarativa* o de *primer grado*, que constituye la decisión administrativa investida de fuerza ejecutiva y que, por tanto, debe ser acatada y cumplida por el particular.

---

<sup>32</sup> *Derecho procesal administrativo mexicano*, págs. 3 y 4.

<sup>33</sup> DROMI, Roberto. *El procedimiento administrativo*. CIUDAD ARGENTINA, Bs. Aires, 1999, pág. 140.

Formado o constituido el acto administrativo, las administraciones públicas pueden retornar sobre el mismo, a petición de parte afectada, vía recurso, o de oficio, para confirmarlo, declarar su nulidad de pleno derecho, su anulabilidad o, bien, reformarlo o sustituirlo. Es la *autodefensa* o *autotutela revisora* o de *segundo grado* o *reduplicativa* que debe adecuarse a las normas que rigen el *procedimiento impugnativo*.

No tocaremos por lo pronto la *autotutela* o *autodefensa ejecutiva* que es un tema más vinculado con los hechos que son consecuencia de la regulación administrativa obligatoria y ejecutiva, que queda firme en sede administrativa y que da, en consecuencia, por concluida la vía no jurisdiccional. Es decir, se ha puesto fin a la vía administrativa, tal como lo prescribe el artículo 179 del ERJAFE.

Enfocaremos sólo el tema relativo al *procedimiento impugnativo* que se pone en acción cuando el interesado, afectado en sus derechos subjetivos por la regulación que contiene el acto administrativo, interpone recurso que, en *sí mismo*, no constituye una impugnación - la contiene -, sino que es el modo en que se inicia el procedimiento para determinar, precisa-mente, si los fundamentos de la impugnación contenida en éste son o no procedentes para resolver la confirmación, la nulidad, la anulabilidad, la reforma o la sustitución del acto recurrido.

El recurso administrativo *contiene una impugnación* a una regulación administrativa y se constituye en el acto que inicia el procedimiento administrativo impugnativo que se constriñe sólo al análisis de los fundamentos precisados en el recurso de la parte interesada, pues el resto de los elementos que integran el acto administrativo recurrido sigue amparado por la presunción de legitimidad o legalidad.

Jesús GONZÁLEZ PÉREZ define el recurso administrativo "*como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de ese carácter*"<sup>34</sup>.

Luego, los elementos del recurso administrativo son:

---

<sup>34</sup> *Los recursos administrativos*, MADRID, 1960, pág.21. Cita de ESCOLA en *Tratado General de Procedimiento Administrativo*, DEPALMA, Bs. Aires, 1973, pág.254.

1. Una petición contentiva de una impugnación a un acto administrativo anterior, formulado con el objetivo de que, sobre la base de un nuevo procedimiento, distinto al de su formación, el órgano administrativo decida sobre su ilegalidad y, en caso contrario, confirme su adecuación al ordenamiento.
2. Su objeto es un acto administrativo concreto y anterior que debe ser examinado, no se dirige contra la autoridad o su conducta;
3. La petición se interpone ante el órgano administrativo del que emanó el acto recurrido, salvo excepción legal expresa.
4. Sólo puede ser promovido, el recurso administrativo, por el interesado, esto es, por la parte afectada por la regulación expedida por la Administración.

El ejercicio de la autotutela de segundo grado o reduplicativa *“supone someter la reacción impugnatoria del particular que pretende destruir la presunción de legitimidad de los actos o las ejecuciones administrativas a una previa decisión de la Administración, a cuyo efecto se impone la carga de residenciar ante ésta el correspondiente recurso, llamado por ello recurso administrativo”*<sup>35</sup>.

El recurso contra un acto administrativo tiene como efectos, primero, que éste no adquiera firmeza, cause estado o ponga fin a la vía administrativa y, por tanto, en segundo lugar, que no se pueda ejecutar. Es un recurso *general y facultativo* para los actos administrativo que no causen estado o que pongan fin a la vía administrativa (Art.174.1 ERJAFE). Como se conoce la regulación administrativa (acto) es *ejecutiva* y obligatoria para la Administración y para el administrado desde que se expide (Arts.68, 124 y 161 ídem), es *eficaz* desde que se notifica (Arts.124.1 y 2 íbidem) y es *firme o causa estado* sólo si no ha sido objeto de impugnación en el plazo previsto por la ley o, si resuelto éste, no es susceptible de apelación o de revisión o vencieron los plazos para interponer estos recursos (Art.179.1 ERJAFE).

---

<sup>35</sup> GARCÍA y FERNÁNDEZ, I, Ob. Cit. Pág.524

Es un recurso *general* porque sólo existe acto irrecurrible si una norma legal especial así lo declara, caso contrario, es objeto de recurso todo acto administrativo que afecte derechos subjetivos directos del particular (Art.174.2 ídem). Es el recurso administrativo *facultativo* porque se refiere a un ámbito exclusivo de actuación de la Administración Pública, en el cual nadie puede intervenir, pues el juez que también queda excluido, éste “*únicamente podrá intervenir cuando la autotutela declarativa esté ya producida y precisamente para verificar si la misma, considerada en su singularidad, se ajusta o no al derecho material aplicable. Este es el principio llamado del acto previo y también... del carácter revisor de la jurisdicción contencioso administrativo*”<sup>36</sup>. En definitiva, la Administración debe resolver o dirimir un conflicto, ya formalizado por el recurso, entre ésta y un particular.

Existen limitaciones a la autotutela administrativa de segundo grado o reduplicativa que se determinan en el Ordenamiento jurídico, así la imposibilidad de la Administración de ir contra sus propios actos sea por haber errado u omitido trámites o autorizaciones exigibles (Art.96 ERJAFE), de la misma forma se limita a la Administración de poder revocar o anular actos administrativos declarativos de derechos a favor de los particulares, imponiéndolo el proceso de lesividad (Arts.97 y 168 ERJAFE). En estos casos, la intervención de los tribunales jurisdiccionales se torna obligatoria y ante éstos tiene que acudir la Administración para exhibir su pretensión de justicia, contra la consagrada autotutela administrativa. Es evidente, a nuestro criterio, que si la Administración actúa en el terreno de los hechos, esto es, ejerce actividad material contra bienes de los particulares sin una previa decisión administrativa que le sirva de sustento jurídico, cabe la intervención judicial para amparar su posesión (Arts. 79 y 160 ERJAFE), teniendo en cuenta lo prescrito en el Art.38 de la Ley de Modernización, sin perjuicio de encuadrar el caso a los supuestos de la acción de amparo prevista en nuestra Constitución (Art.95).

---

<sup>36</sup> Ídem, pág.517.