

Julio A. Alvarado Vélez

LA ACCIÓN DE LESIVIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ECUATORIANO

Teoría, Jurisprudencia y Práctica



ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS	11
SEMBLANZA DEL AUTOR JULIO ADRIÁN ALVARADO VÉLEZ	13
INFORME DE EVALUACIÓN DE REVISORES – PAR 1	17
INFORME DE EVALUACIÓN DE REVISORES – PAR 2	19
PRÓLOGO	21
RESUMEN	25
INTRODUCCIÓN	27

CAPÍTULO 1

LA ACCIÓN DE LESIVIDAD: NATURALEZA Y ALCANCES

1.1	Conceptualización y naturaleza jurídica	31
1.2	Estabilidad de la acción de lesividad	36
1.3	Valoración y crítica de la acción de lesividad	37
1.4	Diferencias entre la acción de lesividad y otras acciones en el derecho administrativo ecuatoriano	39

CAPÍTULO 2

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE FUNDAMENTAN LA ACCIÓN DE LESIVIDAD EN ECUADOR

2.1	Principios constitucionales como base de la acción de lesividad	43
2.1.1	<i>Principios fundamentales</i>	44
2.1.2	<i>Principio de igualdad</i>	44

2.1.3	<i>Principio de responsabilidad</i>	45
2.1.4	<i>Principio de tutela judicial efectiva</i>	47
2.1.5	<i>Principio del debido proceso</i>	48
2.1.6	<i>Principio de seguridad jurídica</i>	49
2.1.7	<i>Principio de legalidad</i>	51
2.1.8	<i>Principio de interés general</i>	52
2.2	Principios del Código Orgánico Administrativo que fundamentan la acción de lesividad	54
2.2.1	<i>Principio de eficacia</i>	54
2.2.2	<i>Principio de eficiencia</i>	56
2.2.3	<i>Principio de calidad</i>	57
2.2.4	<i>Principio de juridicidad</i>	58
2.2.5	<i>Principio de proporcionalidad</i>	59
2.2.6	<i>Principio de interdicción de la arbitrariedad</i>	61
2.2.7	<i>Principio de racionalidad</i>	62

CAPÍTULO 3

VALIDEZ Y EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL CONTEXTO DE LA ACCIÓN DE LESIVIDAD

3.1	Fundamentos de la validez y eficacia de los actos administrativos	65
3.2	La relación entre la validez del acto administrativo y la acción de lesividad	68
3.3	Efectos jurídicos de la declaratoria de lesividad	72
3.4	Casos en los que un acto administrativo puede ser declarado lesivo	78
3.5	El control judicial de la validez y eficacia en la acción de lesividad	80

CAPÍTULO 4

LA ACCIÓN DE LESIVIDAD: ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL

4.1	Legitimación activa y pasiva	85
4.2	Inicio del procedimiento: identificación del acto lesivo	89
4.3	Motivación y declaratoria de lesividad	90
4.4	Notificación del acto declarado lesivo	93
4.5	Términos y plazos en la acción de lesividad	93
4.6	Requisitos de la demanda	97
4.7	Preparación del procedimiento para la intervención judicial ...	106
4.8	Citación y contestación a la demanda	107
4.9	Convocatoria y audiencia preliminar	111
4.10	Audiencia de juicio	116
4.11	Sobre el contenido y la ejecución de la sentencia	119

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES

.....	133
BIBLIOGRAFÍA ...El mundo actual del Derecho.....	137



EL GRAN LIBRO JURIDICO

— El mundo actual del Derecho —

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Procedimiento para la declaración de lesividad conforme al Código Orgánico Administrativo del Ecuador	38
--	----

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Diferencias entre distintas acciones en el procedimiento contencioso-administrativo ecuatoriano	40
Tabla 2. Fundamentación y motivación de la declaración de lesividad del acto administrativo que otorgó la carta de naturalización a Assange	91
Tabla 3. Ejemplo de la aplicación de los numerales 1 y 2 del artículo 95 del COGEP en la sentencia por acción de lesividad en el caso Assange	120
Tabla 4. Ejemplo de la identificación de las partes	121
Tabla 5. Ejemplo de la enunciación breve de los hechos y circunstancias objeto de la demanda y defensa del demandado	122
Tabla 6. Ejemplo de la decisión sobre las excepciones presentadas ..	124
Tabla 7. Ejemplo de la relación de los hechos probados, relevantes para la resolución	124
Tabla 8. Ejemplo de motivación en la sentencia escrita	126
Tabla 9. Ejemplo de la decisión que se pronuncia sobre el fondo del asunto, determinando la cosa, cantidad o hecho al que se condena, si corresponde	131
Tabla 10. Ejemplo de la procedencia o no del pago de indemnizaciones, intereses y costas	132



EL GRAN LIBRO JURIDICO

— El mundo actual del Derecho —

SIGLAS Y ABREVIATURAS

COA	Código Orgánico Administrativo.
COGEP	Código Orgánico General de Procesos.
CRE	Constitución de la República del Ecuador.
CGE	Contraloría General del Estado.
CCE	Corte Constitucional del Ecuador.
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado.
LOMH	Ley Orgánica de Movilidad Humana.



EL GRAN LIBRO JURIDICO

— El mundo actual del Derecho —



EL GRAN LIBRO JURIDICO

— El mundo actual del Derecho —

SEMBLANZA DEL AUTOR

JULIO ADRIÁN ALVARADO VÉLEZ

PhD en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires (Argentina). Máster en Derecho, mención Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de Chimborazo; Máster en Derecho de la Energía y Eficiencia Energética por la Universidad Internacional de La Rioja (España), y abogado por la Universidad Técnica Particular de Loja (Ecuador). Bachelor en Relaciones Internacionales y Máster en Relaciones Económicas Internacionales, economista en Asuntos Internacionales por la Karazin Kharkiv National University de Járkov (Ucrania). Ha sido autor de varios artículos científicos en distintas revistas académicas del mundo, así como de libros en temas de economía, administración, ecología política, derecho ambiental, derecho constitucional y derecho administrativo. También fue docente e investigador en diferentes instituciones de educación superior del Ecuador.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5403-7210>

LIBRO JURIDICO

El mundo actual del Derecho



EL GRAN LIBRO JURIDICO

— El mundo actual del Derecho —

A Dios Padre Todopoderoso, Creador del cielo y de la tierra.

A nuestra madre, la Virgen María.

A San Ivo, San Chárbel y al Padre Pío.

A mi esposa, Menina. Agradezco cada día tenerte en mi vida. No importa cuán difíciles sean los momentos, siempre encuentro en ti una fuente inagotable de apoyo y amor. Tu presencia constante me llena de gratitud y felicidad indescriptible.

A mis padres, Doña Gardenia y Don Julio.

A mis suegros, Doña María y Don Mesías.

A mi distinguido Maestro: PhD Vinicio Mejía.

EL GRAN LIBRO JURIDICO

El mundo actual del Derecho



EL GRAN LIBRO JURIDICO

— El mundo actual del Derecho —

INFORME DE EVALUCIÓN DE REVISORES – PAR 1

Como par evaluador, luego de revisar íntegramente el manuscrito titulado “La acción de lesividad en el Derecho Administrativo Ecuatoriano: Teoría, Jurisprudencia y Práctica”, del Dr. Julio A. Alvarado Vélez, emito un dictamen favorable para su publicación sin necesidad de correcciones.

Justificación:

Originalidad y aporte académico: La obra realiza una contribución doctrinal y práctica sólida y novedosa en torno a la acción de lesividad en el contexto ecuatoriano, una figura escasamente desarrollada en la literatura jurídica nacional. Su enfoque articulado entre teoría, jurisprudencia y análisis de casos concretos (como el caso Assange) enriquece el conocimiento del derecho administrativo.

Estructura y coherencia: El manuscrito presenta una organización académica impecable, con capítulos secuenciales que abordan desde los fundamentos conceptuales hasta los aspectos procesales y efectos jurídicos, lo cual facilita la comprensión integral del tema.

Rigor metodológico: La investigación se respalda en un marco jurídico robusto, empleando normativa nacional (CRE, COA, COGEP), doctrina comparada y jurisprudencia relevante. Se advierte claridad en los criterios de sistematización, así como el cumplimiento del estilo académico esperado.

Redacción y estilo: El lenguaje utilizado es técnico, preciso y accesible. No se detectan errores de estilo, sintaxis ni ortografía. La redacción es fluida y rigurosa, apropiada para una publicación de nivel académico y profesional.

Pertinencia y actualidad: En un contexto donde el control de legalidad de la Administración pública y los mecanismos correctivos como la acción de lesividad son de creciente interés, la publicación del libro es oportuna y necesaria.

Por todo lo expuesto, recomiendo su publicación inmediata sin necesidad de correcciones, por considerar que el manuscrito cumple con los más altos estándares académicos y constituye un aporte de valor al desarrollo del derecho administrativo ecuatoriano y comparado.

Riobamba, 6 de mayo de 2025.

PHD EDUARDO VINICIO MEJÍA CHÁVEZ

Docente titular
de la Universidad Nacional de Chimborazo



EL GRAN LIBRO JURIDICO

— El mundo actual del Derecho —

INFORME DE EVALUCIÓN DE REVISORES – PAR 2

Después de realizar una lectura detenida y exhaustiva del libro titulado “La acción de lesividad en el Derecho Administrativo Ecuatoriano: Teoría, Jurisprudencia y Práctica”, elaborado por el Dr. Julio A. Alvarado Vélez, y en mi calidad de evaluador académico con especialidad en Derecho Administrativo, emito un criterio positivo para su publicación inmediata, sin requerimientos de corrección.

Justificación:

Originalidad y aporte académico: El texto representa un avance significativo en el tratamiento académico de la acción de lesividad en el Ecuador, abordando una temática poco explorada desde una perspectiva integral que articula teoría, jurisprudencia y análisis práctico. Esta visión compleja y sistemática aporta elementos relevantes tanto para la investigación jurídica como para la práctica contencioso-administrativa.

Estructura y coherencia: El manuscrito se encuentra ordenado de forma lógica y progresiva, facilitando la comprensión de conceptos, desarrollos normativos, doctrinas y efectos procesales. Cada capítulo está sólidamente conectado con el anterior, lo que garantiza coherencia argumentativa y profundidad analítica.

Rigor metodológico: El autor demuestra un manejo experto de la normativa aplicable, recurriendo con propiedad a fuentes del derecho ecuatoriano, derecho comparado y pronunciamientos jurisprudenciales. La metodología empleada se alinea con los estándares de investigación jurídica avanzada.

Redacción y estilo: La escritura mantiene un estilo formal, técnico y adecuado al lenguaje especializado del Derecho Administrativo. No se han detectado errores gramaticales ni de formato, lo que refleja una elaboración cuidadosa y profesional.

Pertinencia y actualidad: La relevancia del texto es evidente en el contexto actual de control de legalidad de la Administración pública. La obra responde a una necesidad doctrinal del sistema jurídico ecuatoriano, dotando de herramientas conceptuales y procesales a quienes estudian o ejercen en este ámbito.

Por las razones expuestas, considero que el manuscrito está plenamente apto para ser publicado sin correcciones y que su inclusión en el catálogo editorial fortalecerá notablemente la producción científica en Derecho Administrativo en el Ecuador.

Quito, 3 de abril de 2025.

DR. IVÁN RODRIGO LARCO ORTUÑO

Juez de la Corte Nacional de Justicia de la República del Ecuador,
integrante de la Sala de lo Contencioso Administrativo

EL GRAN LIBRO JURIDICO

— El mundo actual del Derecho —

PRÓLOGO

El derecho administrativo es, por esencia, un campo en constante tensión entre el poder público y la protección de los derechos ciudadanos. Dentro de esta dinámica, la figura de la acción de lesividad emerge como uno de los mecanismos más sofisticados y controvertidos del sistema jurídico-administrativo ecuatoriano. Este libro, escrito por el Dr. Julio A. Alvarado Vélez, representa un esfuerzo riguroso y pionero por sistematizar, analizar y problematizar una institución jurídica que, a pesar de su importancia, ha sido escasamente explorada en profundidad dentro de la doctrina nacional.

Desde los primeros capítulos, el lector se encontrará con un análisis teórico que no solo clarifica la naturaleza jurídica de la acción de lesividad, sino que también expone sus fundamentos constitucionales, sus implicaciones prácticas y sus límites en el marco del Estado de derecho. El autor logra articular un discurso sólido que combina doctrina comparada, jurisprudencia nacional y un dominio técnico del ordenamiento jurídico ecuatoriano, particularmente del Código Orgánico Administrativo y del Código Orgánico General de Procesos.

Lo que distingue a esta obra no es únicamente su rigurosidad académica, sino también su vocación crítica. Lejos de adoptar una postura complaciente, el texto problematiza las zonas grises de la acción de lesividad: su uso limitado por parte de la administración, el debate doctrinal en torno a la declaración previa de lesividad y los riesgos de un ejercicio abusivo o arbitrario de esta figura. El Dr. Alvarado plantea preguntas incómodas pero necesarias, lo cual enriquece el debate sobre los alcances y límites del poder de autotutela en un Estado constitucional.

En uno de los momentos más lúcidos de la obra, como lo advierte el autor, la acción de lesividad es una institución que “refleja el equilibrio entre la necesidad de proteger los derechos subjetivos adquiridos por los administrados y la exigencia de depurar el ordenamiento jurídico de actos contrarios al interés general”. Esta afirmación sintetiza

el núcleo argumental del libro: la lesividad no es un arma de la administración, sino una herramienta de control jurídico cuya legitimidad depende del respeto al debido proceso y al principio de proporcionalidad.

La estructura del libro es clara y didáctica. Cada capítulo aborda un eje temático distinto: desde la conceptualización de la acción, pasando por los principios constitucionales que la sustentan, hasta el análisis técnico del procedimiento administrativo y judicial que conlleva. Especial atención merece el capítulo dedicado a los requisitos de validez y eficacia del acto administrativo, donde el autor construye un puente entre la dogmática jurídica y la praxis contenciosa, aportando claridad en una materia usualmente dominada por la abstracción.

Uno de los aportes más valiosos del texto es su esfuerzo por distinguir la acción de lesividad de otras figuras afines dentro del derecho administrativo ecuatoriano. A través de tablas comparativas, ejemplos jurisprudenciales y comentarios doctrinales, se muestra cómo esta figura posee una identidad propia y no puede ser confundida con acciones de anulación, revisión o declaratorias de nulidad oficiosa. Esta precisión conceptual es indispensable para operadores jurídicos, jueces y académicos que buscan aplicar esta figura de manera rigurosa y coherente.

Asimismo, el autor no elude los debates doctrinales. Con equilibrio, recoge posturas a favor y en contra del diseño actual de la acción de lesividad, y propone una lectura funcional que ubica al derecho administrativo ecuatoriano dentro de una postura intermedia: ni autoritaria ni garantista en exceso, sino comprometida con la racionalidad institucional y el control judicial. En este sentido, la obra constituye también una reflexión sobre la madurez de nuestro sistema jurídico-administrativo.

No se puede pasar por alto el enfoque pedagógico de este libro. Su lenguaje, aunque técnico, es accesible y cuidadosamente estructurado. Cada concepto es explicado con claridad, cada afirmación es respaldada con fuentes sólidas, y cada desarrollo argumental sigue una lógica

que facilita la comprensión sin sacrificar profundidad. Esto convierte a la obra en una referencia obligatoria no solo para juristas especializados, sino también para estudiantes de derecho, funcionarios públicos y actores del sistema de justicia administrativa.

El valor de esta obra también radica en su oportunidad. En un contexto donde se exige mayor transparencia, control y legalidad en la actuación del Estado, el estudio de mecanismos como la acción de lesividad adquiere renovada importancia. Comprender su diseño, aplicación y límites es esencial para consolidar una Administración pública responsable, sujeta al control de legalidad y comprometida con el respeto a los derechos ciudadanos.

En definitiva, este libro no solo llena un vacío bibliográfico en la literatura jurídica ecuatoriana, sino que contribuye de manera sustantiva a la consolidación de una cultura jurídica más sólida, reflexiva y crítica. El lector encontrará en estas páginas no solo una explicación detallada de una figura técnica, sino también una invitación a pensar el derecho administrativo como una herramienta al servicio del interés público, la justicia y el equilibrio entre poder y derecho.

JOSSELYN CRISTINA VILLACRÉS MALLA

**EL GRAN
LIBRO JURIDICO**

— El mundo actual del Derecho —



EL GRAN LIBRO JURIDICO

— El mundo actual del Derecho —

RESUMEN

Este libro desarrolla un análisis profundo y sistemático de la acción de lesividad en el marco del derecho administrativo ecuatoriano, entendida como el mecanismo excepcional mediante el cual la Administración pública puede impugnar judicialmente sus propios actos administrativos favorables cuando estos resultan contrarios al interés general o al ordenamiento jurídico. La obra se fundamenta en el artículo 115 del Código Orgánico Administrativo y su articulación con el Código Orgánico General de Procesos, y aborda de manera crítica la relación entre esta figura y los principios constitucionales como legalidad, seguridad jurídica, tutela judicial efectiva, proporcionalidad e interés general. A lo largo de sus capítulos, se examina con rigor doctrinal los elementos esenciales para la validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo previo a la declaratoria de lesividad, y la dinámica procesal ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La investigación se enriquece con referencias a doctrina nacional e internacional, análisis jurisprudencial y ejemplos prácticos, que ilustran los retos y alcances de la figura en la realidad institucional ecuatoriana. Esta obra también destaca los desafíos normativos y procedimentales que enfrenta la acción de lesividad, proponiendo una lectura garantista que equilibra la potestad de autotutela de la Administración con la protección de los derechos adquiridos de los administrados. De esta manera, este trabajo se convierte así en una contribución relevante para la teoría y la práctica del derecho administrativo, y una herramienta indispensable para jueces, abogados, académicos y servidores públicos comprometidos con la juridicidad y el fortalecimiento del Estado de derecho.



EL GRAN LIBRO JURIDICO

— El mundo actual del Derecho —

INTRODUCCIÓN

El derecho administrativo moderno se encuentra atravesado por una doble exigencia. Por un lado, garantizar la eficacia de la actuación pública y, por otro, proteger los derechos adquiridos por los administrados. En ese escenario, la acción de lesividad se erige como un instrumento jurídico excepcional que permite a la Administración pública acudir a un tribunal contencioso-administrativo para impugnar sus propios actos administrativos favorables, cuando estos resulten contrarios al interés general o adolezcan de vicios de legalidad. Esta figura, aunque presente en varios ordenamientos jurídicos del derecho comparado, ha sido objeto de escasa elaboración doctrinal en el contexto ecuatoriano, lo que justifica la necesidad y pertinencia de la presente obra.

El estudio de la acción de lesividad exige una aproximación multidimensional: dogmática, normativa, jurisprudencial y práctica. No se trata únicamente de describir un procedimiento previsto en la legislación, sino de comprender su función dentro del sistema jurídico-administrativo, su lógica interna y sus consecuencias sobre el principio de juridicidad y la seguridad jurídica. Por ello, este libro ha sido concebido como una obra integral, que recorre desde los fundamentos teóricos de la lesividad hasta su aplicación concreta ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

El mundo actual del Derecho

En el derecho ecuatoriano, la acción de lesividad se encuentra regulada principalmente en el Código Orgánico Administrativo y en los artículos correspondientes del Código Orgánico General de Procesos. Su diseño normativo responde a una concepción equilibrada entre el poder de autotutela de la Administración y el respeto al debido proceso. A diferencia de la revocatoria de actos desfavorables, los actos administrativos favorables —es decir, aquellos que generan derechos para sus destinatarios— solo pueden ser cuestionados a través de esta acción judicial específica.

La necesidad de someter la declaración de lesividad al control de un juez contencioso-administrativo revela el carácter garantista de esta fi-

gura. La Administración pública no puede anular por sí sola un acto que ha generado derechos legítimos; debe, en cambio, justificar ante el órgano jurisdiccional que dicho acto vulnera el ordenamiento jurídico o afecta el interés público. Este requisito no es meramente formal, sino una expresión concreta del principio de legalidad, que limita el poder estatal y tutela a los administrados frente a eventuales arbitrariedades.

Uno de los aportes centrales de esta obra consiste en sistematizar los principios constitucionales y legales que fundamentan la acción de lesividad. El análisis abarca el principio de legalidad, la tutela judicial efectiva, la interdicción de la arbitrariedad, la seguridad jurídica, la proporcionalidad y el interés general. Estos principios no solo sustentan la legitimidad de la acción, sino que también orientan su correcta aplicación por parte de las autoridades administrativas y judiciales.

Asimismo, el texto desarrolla un estudio exhaustivo sobre la validez y eficacia de los actos administrativos, como presupuesto conceptual de la lesividad. No todo acto aparentemente legal es válido; su validez exige la concurrencia de elementos esenciales como la competencia, la motivación, el objeto lícito y el respeto al procedimiento. La acción de lesividad, en este marco, constituye un mecanismo para corregir actos que, aunque hayan generado derechos subjetivos, son incompatibles con el ordenamiento jurídico y con los fines públicos que la Administración debe resguardar.

En el plano procesal, se ofrece un análisis detallado del procedimiento administrativo previo y del proceso judicial correspondiente. La obra identifica con precisión las fases de la declaratoria de lesividad, los requisitos de la demanda, los plazos y términos aplicables, la audiencia preliminar, el juicio y la sentencia. Esta descripción permite comprender que la acción de lesividad no es una simple revocatoria encubierta, sino una vía jurisdiccional regulada con estrictas garantías procesales a favor del administrado.

Este libro también asume un enfoque crítico. Se identifican tensiones doctrinales, desafíos interpretativos y vacíos normativos que dificultan

la aplicación uniforme y efectiva de la acción de lesividad. Se examinan, por ejemplo, las críticas relativas a la ineficiencia de la exigencia de declaración previa, el riesgo de uso político de esta figura y la necesidad de reformular ciertos aspectos del procedimiento para garantizar mayor celeridad y eficacia en la justicia administrativa.

Desde esta perspectiva, la acción de lesividad no debe entenderse como un privilegio de la Administración, sino como una garantía institucional que permite corregir situaciones jurídicas disfuncionales, sin vulnerar los derechos adquiridos ni el principio de confianza legítima. Como lo demuestra esta obra, cuando se aplica correctamente, esta figura fortalece el principio de juridicidad, la transparencia pública y el equilibrio entre poder y derecho en un Estado democrático.

En suma, el presente libro ofrece al lector –ya sea académico, operador jurídico o funcionario público– una herramienta teórica y práctica para comprender, aplicar y reflexionar críticamente sobre la acción de lesividad en el derecho ecuatoriano. Por medio de una investigación rigurosa y estructurada, se evidencia que esta figura, lejos de ser una mera formalidad procedimental, es una pieza clave para consolidar una Administración pública eficiente, responsable y respetuosa del Estado constitucional de derecho y justicia.

LIBRO JURIDICO

El mundo actual del Derecho

Este libro desarrolla un análisis profundo y sistemático de la acción de lesividad en el marco del derecho administrativo ecuatoriano, entendida como el mecanismo excepcional mediante el cual la administración pública puede impugnar judicialmente sus propios actos administrativos favorables cuando estos resultan contrarios al interés general o al ordenamiento jurídico. La obra se fundamenta en el artículo 115 del Código Orgánico Administrativo y su articulación con el Código Orgánico General de Procesos, y aborda de manera crítica la relación entre esta figura y los principios constitucionales como legalidad, seguridad jurídica, tutela judicial efectiva, proporcionalidad e interés general. A lo largo de sus capítulos, se examina con rigor doctrinal los elementos esenciales para la validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo previo a la declaratoria de lesividad, y la dinámica procesal ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

