



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

LA SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO VISTO COMO UNA
EXCEPCIÓN EN EL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO

Autor

Alex Fernando Almeida Flores

Año
2019



Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

LA SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO VISTO COMO UNA
EXCEPCIÓN EN EL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO

Trabajo de Titulación presentado en conformidad a los requisitos establecidos
para optar por el título de Abogado de los Juzgados y Tribunales de la
República.

Profesor Guía

Mg. José Gabriel Terán Naranjo

Autor

Alex Fernando Almeida Flores

Año

2019

DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUIA

"Declaro haber dirigido el trabajo, La suspensión del acto administrativo visto como una excepción en el Código Orgánico Administrativo, a través de reuniones periódicas con el estudiante Alex Fernando Almeida Flores, en el semestre 201920, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación".

José Gabriel Terán Naranjo

Magister en Derecho de la Empresa y de los Negocios

C.C.: 050227279-2

DECLARACIÓN DEL PROFESOR CORRECTOR

"Declaro haber revisado este trabajo, La suspensión del acto administrativo visto como una excepción en el Código Orgánico Administrativo, del estudiante Alex Fernando Almeida Flores, en el semestre 201920, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación".

José Dionicio Suing Nagua

Doctor en Derecho

C.C.: 170686044-0

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.”

Alex Fernando Almeida Flores

C.C.: 172123965-3

AGRADECIMIENTOS

A Dios que ha estado pendiente de mí en cada detalle de mi vida y así poder salir adelante junto con este y todos mis objetivos.

Con inmenso amor a mi padre y a mi madre quienes han sido un ejemplo de firmeza durante toda mi carrera universitaria.

A mi profesor José Gabriel Terán Naranjo, por guiarme con profesionalismo y esfuerzo durante la elaboración de este trabajo de titulación.

DEDICATORIA

Dedicado con inmenso amor a la memoria de mi abuelita Emma Flores Real y a mi tía Ana Flores Real, mujeres valiosas en mi vida, que me demostraron el amor y esfuerzo que debo tener por mi profesión, y quienes lucharon hasta su último momento para verme como un profesional en el Derecho; y de igual manera, a mi querido hijo Andrés Alejandro Almeida Argüello, por ser un soporte valioso y fuente esencial de superación en mí día a día.

RESUMEN

El nuevo Código Orgánico Administrativo ha sido objeto de análisis por parte de la doctrina ecuatoriana, pues, dicha norma ha entrado a reformar varios ámbitos administrativos, es decir, unificando y eliminando procedimientos que la anterior norma administrativa no lo hacía.

Dicho lo anterior y a la lectura del artículo 229 del COA se refleja a la suspensión del acto administrativo como una violación de derechos para los administrados, ocasionando que sea la persona interesada quien demuestre, de manera fundamentada, las razones de suspender la ejecución del acto administrativo, viéndolo de esta manera como, una excepción y mas no como una regla general, lo que implicaría una vulneración del derecho de petición consagrado en el numeral 23 del artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador, es decir, a dirigir quejas y a recibir respuestas motivadas por la administración pública, pero, esto no ocurre, ya que, niega de manera inmediata y sin fundamentación la solicitud de suspensión del acto administrativo.

Para esto, es necesario analizar la esencia de las actuaciones jurídicas por las cuales la administración se manifiesta, por lo tanto, el presente estudio comprenderá una explicación de estas actuaciones jurídicas, las cuales son: acto administrativo, acto de simple administración, acto normativo, contrato administrativo, y, hecho administrativo, que deben estar investidos de elementos tales como: la presunción de legitimidad, principio de legalidad, ejecutividad y ejecutoriedad, para así visualizar los recursos de impugnación que proclama el COA.

Con estos antecedentes, es necesario estudiar con mayor profundidad el COA, el tema de la suspensión de la ejecución del acto administrativo, a fin de topar una realidad ecuatoriana que se trata sobre el efectivo derecho de los administrados de reclamar al Estado por los efectos dañosos que puede causar al momento de emanar una actuación que puede privar su derecho de petición.

ABSTRACT

The new Organic Administrative Code has been subject to analysis by the Ecuadorian doctrine, because this rule has entered to reform several administrative areas, that is, unifying and eliminating procedures that the previous administrative rule did not.

Said the previous thing and to the reading of the article 229 of the COA is reflected to the suspension of the administrative act like a violation of rights for the administered ones, causing that the interested person is who demonstrates, of well-founded way, the reasons to suspend the execution of the administrative act , seeing it in this way as an exception and not as a general rule, which would imply a violation of the right of petition enshrined in numeral 23 of article 66 of the Constitution of the Republic of Ecuador, that is, to address complaints and receive answers motivated by the public administration, but this does not happen, since it immediately and without justification denies the request for suspension of the administrative act.

For this, it is necessary to analyze the essence of the legal actions by which the administration manifests, therefore, the present study will include an explanation of these legal actions, which are: administrative act, act of simple administration, normative act, administrative contract, and, administrative fact, that must be onslaught of elements such as: the presumption of legitimacy, principle of legality, enforceability and enforceability, in order to visualize the appeals that the COA proclaims.

With this background, it is necessary to study in greater depth the COA, the issue of the suspension of the execution of the administrative act, in order to meet an Ecuadorian reality that is about the effective right of the administered to claim the State for the harmful effects that can cause at the moment of emanate an action that can deprive your right of petition.

INDICE

INTRODUCCION	1
1. Capitulo I.- Generalidades del Acto Administrativo.....	2
1.1. Formas de manifestación de la voluntad de la Administración Pública y sus elementos según el COA.....	2
1.1.1. Actividades jurídicas de la administración pública	2
1.1.2. Definición y elementos de validez del acto administrativo	4
1.2. Caracteres del acto administrativo	10
1.2.1. Presunción de legitimidad	11
1.2.2. Principio de legalidad	12
1.2.3. Ejecutividad	13
1.2.4. Ejecutoriedad	14
1.3. La eficacia en la notificación del acto administrativo	15
1.3.1. La notificación del acto administrativo según el Código Orgánico Administrativo.	17
2. Capitulo II.- El derecho de impugnación según el Código Orgánico Administrativo.....	18
2.1. Definición de impugnación	18
2.2. Definición de recurso.....	20
2.3. Finalidades de los recursos.....	21
2.4. El antiguo recurso de reposición	22
2.5. Los actuales recursos de impugnación.....	23
2.5.1. Recurso de apelación	23
2.5.2. Recurso Extraordinario de Revisión	24
3. Capitulo III.- La suspensión de la ejecución del acto administrativo.....	27
3.1. Suspensión del acto Administrativo en el Código Orgánico Administrativo.....	27
3.1.1. Petición de suspensión del Acto Administrativo.	31
3.1.2. La suspensión de los efectos del acto administrativo visto como una excepción en el COA al momento de presentar la impugnación.....	33

3.2. Vulneración del numeral 23 del artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador por parte del Código Orgánico Administrativo.....	35
4. Conclusiones y Recomendaciones.....	39
4.1. Conclusiones	39
4.2. Recomendaciones	40
Referencias.....	41

INTRODUCCION

La entrada en vigencia del nuevo Código Orgánico Administrativo, en adelante "COA", ha ocasionado un verdadero cambio histórico dentro del Derecho Administrativo ecuatoriano; pues, en un solo cuerpo normativo se abarca desde las personas y las administraciones públicas, los procedimientos administrativos, así como también, los procedimientos especiales, hasta la responsabilidad extracontractual del Estado.

El COA recoge las actuaciones jurídicas con las que expresa su voluntad la administración pública, que son: el acto administrativo, acto de simple administración, acto administrativo normativo, contrato administrativo, y, hecho administrativo. Este ensayo se centra en el acto administrativo y en las consecuencias de la suspensión de sus efectos.

Abordaremos, los elementos de validez del acto administrativo concerniente a la competencia, objeto, voluntad, motivación y procedimiento, para así proceder hablar sobre la presunción de legitimidad, ejecutoriedad, ejecutividad y la notificación como requisito de eficacia.

Así mismo, se abarcará sobre los actuales recursos de impugnación que dispone el COA, estos recursos son el de apelación y el extraordinario de revisión, a fin de que el ciudadano ejerza su derecho de petición, sin antes mencionar un breve apartado sobre la situación actual del recurso de revisión.

Con esto, la suspensión de ejecución del acto administrativo, se desarrollará con fundamento en lo recogido en el artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República del Ecuador, que otorga derecho de recurrir a los ciudadanos y de recibir respuestas motivadas por parte de la administración pública, pero se evidenciará que esto no sucede por la negativa taxativa que dispone el artículo 229 inciso 2 del COA, vulnerando el derecho a recibir respuestas motivadas por parte de la administración pública.

1. Capítulo I.- Generalidades del Acto Administrativo

1.1. Formas de manifestación de la voluntad de la Administración Pública y sus elementos según el COA.

1.1.1. Actividades jurídicas de la administración pública

Jaime Santofimio define una actividad jurídica como “aquel fenómeno jurídico que consiste en un conjunto de actuaciones administrativas tendientes a la ejecución de la decisión legal o administrativa, es decir, el traslado real y evidente de la decisión administrativa al mundo de la eficacia” (Santofimio, 2017, p.331)

En similar sentido se pronuncia Juan Carlos Cassagne (2009, p.95) quien proporciona una idea mucho más objetiva, ya que, nos hace visualizar a las actividades jurídicas como una actividad material de alcance individual y concreta, que tiene que satisfacer las necesidades del interés público o de la sociedad en sí.

Francisco Guerrero (2019, p.215), toma en consideración que la administración exterioriza su voluntad a través de ciertas actividades jurídicas, por medio de instrumentos, medios, formas o categorías jurídicas primarias. Por lo que es pertinente empezar a relacionar en que momento la manifestación de voluntad se relaciona con las actividades jurídicas de la administración pública.

El COA, a partir de su libro titulado “Las personas y la administración pública” clasifica las actividades jurídicas de la administración pública como: el acto administrativo, acto de simple administración, hecho administrativo, contrato administrativo, y, acto normativo de carácter administrativo.

Tabla 1.-

Actividades Jurídicas de la Administración Pública según el COA.

Actividad Jurídica	Acto Administrativo	Acto de Simple Administración	Hecho Administrativo	Contrato Administrativo	Acto Normativo de
--------------------	---------------------	-------------------------------	----------------------	-------------------------	-------------------

		n			carácter administrativo
Declaración o Actividad material	Declaración	Declaración	Actividad material	Declaración	Declaración
Unilateral o Bilateral	Unilateral	Unilateral	Unilateral	Bilateral	Unilateral
Efectos Jurídicos	Directos de forma individual	Individuales de forma indirecta	Directos o indirectos	Directos de forma individual	Generales de forma directa y no se agota con su cumplimiento
Manifestación de Voluntad	A través de cualquier instrumento emanado por la Administración Pública	A través de cualquier actuación interna emanado por la Administración	A través de operaciones materiales y técnicas	Se lo hace de manera bilateral, a través de contratos entre Estado y particulares.	A través de instrumentos de carácter normativo.

En este sentido, las actividades jurídicas que plantea el COA, tienen tal importancia que consiguen expresar diferentes operaciones por parte de la administración pública, que obviamente, pueden ser unilaterales y bilaterales, o, pueden tener, sus efectos jurídicos de forma individual o de manera directa o indirecta, según el caso. Sin duda alguna, la finalidad es la misma para dichas actividades jurídicas, ya que, la administración busca manifestar su voluntad a través de dichas actuaciones, a fin de que la persona interesada y la administración pública posean conocimiento de dicha declaración productora de efectos jurídicos.

De esta manera, podemos decir que la actividad jurídica es un medio por el que se llega a manifestar la decisión de la administración pública, que se entiende como toda acción por la que la administración pública realiza sus cometidos, su ejecución de funciones, su manifestación de voluntad, su declaración y por último la creación o la extinción de un derecho.

1.1.2. Definición y elementos de validez del acto administrativo

Para Marco Morales el acto administrativo es “una declaración unilateral de voluntad de autoridad competente que versa sobre asuntos de Administración Pública y que tiene efectos jurídicos de orden particular”. (Morales, 2011, p.120)

De la misma manera, Agustín Gordillo considera al acto administrativo como “una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata.” (Gordillo, 2007, p.50)

El artículo 98 del COA señala al acto administrativo como una “declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo.”

De esto se colige que la finalidad del acto administrativo es producir efectos jurídicos de manera directa e inmediata para los administrados, por lo cual, es importante mencionar que existen varias actuaciones jurídicas que producen efectos jurídicos (acto administrativo, acto de simple administración, hecho administrativo, contrato administrativo y acto normativo de carácter administrativo) y que así mismo poseen ciertos requisitos de validez por lo que a falta de ellos, el acto será inválido. En este sentido, el artículo 99 del COA señala los siguientes requisitos:

a. Competencia

Según Nicolás Granja la competencia consiste “en la idoneidad del órgano administrativo para encontrarse dentro de la esfera de sus atribuciones, no solo frente a una autoridad de distinto orden, sino también frente a cualquiera otra autoridad del mismo grado.” (Granja, 2002, p.301)

Para Roberto Dromi (2015, p.447) se habla de competencia cuando se confiere la validez a la actuación de los órganos estatales, es decir, es el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente. En la misma línea, Pedro Patrón define a la competencia como “la emisión del órgano facultado que se divide en razón a la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía a través de la autoridad competente” (Patrón, 2004, p.281).

Por su parte, el artículo 65 del COA señala que la competencia es “la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado.” De esta manera, la ley y la doctrina hace una relación muy importante en cuanto a la competencia en el sentido de que es un conjunto de atribuciones que la norma otorga a la administración pública a fin de realizar y emanar actos administrativos en razón a la materia, grado, tiempo y territorio, acorde a la Constitución y a falta de este elemento, cualquier acto es nulo o anulable.

Para Libardo Rodríguez la competencia es la “facultad o poder jurídico que tiene una autoridad para ejercer determinada función, que es de estricto cumplimiento, de manera que, si no existe, el acto nace, pero viciado de legalidad” (Rodríguez, 2017, p.44)

En este sentido, considero que la competencia se postula como un requisito esencial dentro del COA, de tal manera que si el funcionario administrativo omite la competencia y su capacidad para obrar dentro de su territorio, grado, tiempo o materia podría llegar a contraer responsabilidades por acción o por su omisión y así mismo podría ser ilegal, causa que puede contraer una nulidad del acto administrativo emitido por la administración pública.

b. Objeto

Dicho elemento es entendido por Santofimio como “todo aquello que incide la voluntad y constituye en el llamado contenido del acto.” (Santofimio, 2017, p.542). En esta línea se inserta Nicolás Granja, para quien el objeto “consiste en las peticiones presentadas por el interesado, que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas subjetivas y, a veces, hasta en las no propuestas, que deben ser materia de decisión por el órgano competente, siempre que no afecten derechos adquiridos. El objeto debe ser cierto y física y jurídicamente posible.” (Granja, 2002, p.286)

Así mismo, Pedro Patrón define al objeto como “un contenido de los actos administrativos que deben expresar su respectivo contenido, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación” (Patrón, 2004, p.281)

En cuanto al COA refiere únicamente al objeto en el numeral 5 del artículo 105, ya que es nulo el acto administrativo que “Determine actuaciones imposibles”, en este sentido, el COA no expresa al objeto más allá que en el artículo previsto.

Dentro de este análisis, considero que el objeto dentro del COA debería ser desarrollado de una manera más amplia, pues este elemento de validez no solo constituye al contenido del acto administrativo sino también la declaración administrativa que emite la administración pública en ejercicio de sus funciones, que debe ser sobretodo lícito y determinable al momento de emanar el acto.

c. Voluntad

Según Guerrero, “la voluntad es aquella declaración en donde se adopta una decisión que produce efectos jurídicos” (Guerrero, 2019, p.259). En cuanto a la finalidad de la voluntad, Roberto Dromi menciona que “los agentes públicos deben actuar cumpliendo el fin de la norma que otorga las atribuciones

pertinentes, evitando que se vicie el mismo cuando un funcionario sin estar debidamente autorizado usa el poder de la ley con una finalidad distinta a la prevista por ella.” (Dromi, 2015, p.458)

En este sentido el COA menciona las causales de nulidad del acto administrativo en el artículo 105, pues, en resumen, la omisión de la voluntad el acto es nulo, es decir, de pleno derecho y que por ende sus efectos jurídicos no producen ningún efecto.

“Art. 105.- Causales de nulidad del acto administrativo. Es nulo el acto administrativo que: 1. Sea contrario a la Constitución y a la ley”

De esto Jorge Zavala (2007, p.88) aclara que la voluntad debe estar subordinada a los derechos fundamentales y a las normas jurídicas jerárquicamente superiores, ya que, sin esta obediencia existiría una nulidad del acto administrativo.

En este sentido, se debe entender a la voluntad como aquella intención de plasmar el acto administrativo por parte de la Administración, la cual, debe estar libre de cualquier vicio, sean estos: error, fuerza o dolo. De esto, considero que el COA visualiza a la voluntad en su artículo 99 como un requisito de validez del acto administrativo, apreciando que, a falta de este, todo acto administrativo resulta ser contrario a la ley, pues si la administración pública no actúa en base a la norma, y toma atribuciones totalmente excluyentes violaría los derechos del interesado, pudiendo ocasionar que dicho acto sea nulo en pleno derecho.

d. Motivación

Gran parte de la doctrina refiere a la motivación como causa o motivo, sin embargo, en el COA se lo manifiesta como motivación, cabe señalar que es únicamente una comparación de forma mas no de fondo, dicho elemento comprende los antecedentes y fundamentos de derecho con la aplicación concreta al caso, que justifican la emanación del acto, acogiendo una decisión por parte de la administración productora de efectos jurídicos.

Patrón alude que la motivación en el acto administrativo “debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”. (Patrón, 2008, p.282). En términos más concretos, Guerrero menciona que “motivar obliga a fijar de cuya consideración se parte y a incluir tales hechos en el supuesto de una norma jurídica y a razonar como dicha norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte dispositiva del acto”. (Guerrero, 2019, p.246)

En este aspecto, Dromi ve a la motivación como razones causadas por la Administración Pública que emana el acto y así mismo visualiza a “la motivación como la expresión concreta de las razones fácticas y jurídicas en función de las cuales se han emitido el acto” (Dromi, 2015, p.466), o dicho, en otros términos, son aquellas argumentaciones de hecho y de derecho que otorgan al acto administrativo de legitimidad.

En virtud de ello, en el Ecuador la motivación se ha categorizado como una garantía, pues, en el artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República se reconoce a recibir resoluciones y pronunciamientos debidamente motivados por parte de la autoridad pública. Por su parte, el COA en el artículo 100 señala que:

“Art. 100.- Motivación del acto administrativo. En la motivación del acto administrativo se observará:

- 1. El señalamiento de la norma jurídica o principios jurídicos aplicables y la determinación de su alcance.*
- 2. La calificación de los hechos relevantes para la adopción de la decisión, sobre la base de la evidencia que conste en el expediente administrativo.*
- 3. La explicación de la pertinencia del régimen jurídico invocado en relación con los hechos determinados.”*

Estas exigencias están concebidas no solo en el COA; también la Corte Constitucional del Ecuador se ha pronunciado sobre la motivación, es así que, en su sentencia No. 092-13-SEP-CC de fecha 30 de octubre del 2013, estableció los elementos que deben contener las sentencias para que las

mismas se encuentren debidamente motivadas, que son: razonabilidad, lógica, y, comprensibilidad. (C.C.E, 2013, p. 8)

En este mismo ámbito, la sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador No. 227-12-SEP-CC de fecha 21 de junio del 2012 definió a estos tres elementos de la siguiente manera “una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales; la decisión lógica, por su lado implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión; y, una decisión comprensible debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización” (C.C.E, 2012, p. 14)

De la misma manera la motivación es una garantía del debido proceso en la Constitución de la República del Ecuador, ya que, en su artículo 76 numeral 7 literal l) señala:

“Art. 76.- No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.”

En este sentido, la motivación resulta ser la causa o la razón por la cual la administración en función de sus potestades emite el acto administrativo hacia el ciudadano, de tal manera que debe contener lógica, razonabilidad y sobretodo ser comprensible, porque si no reúne estas características el acto administrativo puede contraer su nulidad. En cuanto a la legalidad de la motivación, se lo ha podido ver presidida por la Constitución de la República misma que señala en su artículo 76 que si carece de motivación los actos administrativos pueden ser nulos, y ahí la importancia de estos tres elementos dentro de la motivación, ya que, a carencia de uno de ellos el acto administrativo no se encuentra correctamente motivado.

e. Procedimiento

Es esencial mencionar que la mayoría de actos son productores de efectos jurídicos, pero como lo menciona Francisco Guerrero (2019, p.256) debe estar materializado por alguna resolución, decreto, reglamento u ordenanza, para así transmitirlo a la persona interesada. En este contexto se pronuncia Vicente Escuin (2014, p.178) sobre la funcionalidad de este elemento, señalando que este requisito se centra en dar la constancia del acto a través de su materialización que deberá ser por escrito, conteniendo la decisión adoptada del órgano administrativo y la fecha en la que se dictó.

Este requisito de validez es un medio por el cual el acto administrativo será expresado, es decir, se lo denomina igualmente forma porque es el cauce formal por el cual el acto administrativo va a tener un fin, promoviendo que la persona interesada conozca la manifestación de la voluntad de la administración pública para ejercer su derecho de petición cuando así lo considere conforme lo señala el artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República del Ecuador

En este contexto se podría decir que el acto administrativo conforma varios elementos fundamentales para la existencia del mismo, convirtiéndolo en una herramienta esencial dentro de la actividad administrativa, de tal manera que, el mismo debe contener una forma, una motivación, competencia, voluntad y un objeto, para que genere efectos jurídicos plenos. No obstante, el acto administrativo debería estar investido no solo de dichos elementos de validez, sino también de una legitimidad, por lo que todo acto emanado por autoridad competente debe estar conforme a las normas que lo regulan, es decir, se debería presumir legítimo, por lo que ahora es necesario analizar sus caracteres.

1.2. Caracteres del acto administrativo

Como se lo ha desarrollado previamente, el acto administrativo posee elementos, los cuales lo dotan de existencia, sin embargo, también posee ciertos caracteres que permiten al acto gozar de validez al momento de ser

emanados, como la presunción de legitimidad, legalidad, ejecutividad y ejecutoriedad.

Es importante decir que la presunción de legitimidad y el principio de legalidad, tienen su desarrollo con fundamento con el Estado de Derecho, es decir, que esté acorde a las reglas y garantías que entabla la ley con el fin de regularlo, de esto, al referir la presunción de legalidad y legitimidad, hacemos alusión a que el acto administrativo debe estar acorde a las leyes y que sea lícito, es así que, para Juan Carlos Benalcázar, la legitimidad viene de la mano con un Estado de Derecho, relacionando que, “el Estado de derecho tiene por contenido esencial, la garantía de la plena vigencia y eficacia de los derechos fundamentales y los principios de proporcionalidad y de primacía del derecho sobre la política” (Benalcázar, 2010, p.13)

De esto se colige que, la presunción de legitimidad y el principio de legalidad deben estar acorde a los derechos fundamentales para que no sean vulnerados ni traspasados por terceros o por el mismo Estado a través de la administración pública. En esta misma línea, Escuin menciona que “surge así el Estado de Derecho, que implica el rechazo de un sistema de gobierno basado en las decisiones arbitrarias y subjetivas del Monarca absoluto, y sus agentes, siendo sustituido por un régimen de dominación objetiva, igualitaria y previsible, basado en normas generales” (Escuin, 2014, p.155). En este sentido, el Estado de Derecho está encaminado a que cada decisión sea coherente, justa y no sea contraria a la ley, para que así el acto administrativo que se emana por el órgano garantice la debida protección a los ciudadanos.

1.2.1. Presunción de legitimidad

De la mano del Estado de Derecho se desprende la presunción de legitimidad, lo que, para Roberto Dromi (2015, p.472) no es más que una suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, es decir, dictado en armonía con el ordenamiento jurídico, avalando la validez de los actos administrativos, y creando una presunción de que son legales y que respetan las normas de su producción.

En este sentido, el COA en su artículo 229, señala a la presunción de legitimidad de la siguiente manera “*Por regla general, los actos administrativos regulares se presumen legítimos y deben ser ejecutados luego de su notificación.*”, llegando así a concluir que todo acto administrativo se presume legítimo, es decir, que no sea contrario a las normas que lo regulan al momento de ser expedido y que posee suficiente validez, al respecto Benalcázar (2010, p.27) menciona que la legitimidad brota de conformidad de la conducta de la autoridad con las disposiciones de la Constitución y que no es contraria a ninguna ley y que se encuentra acorde a las mismas.

Ahora bien, esta presunción ocasiona que toda actuación administrativa emitida por la administración pública se presuma legítima, es decir que, no sea contrario a las normas, por tanto, se entendería que es una mera conjetura o una hipótesis que le faculta la ley de manera que el interesado deduce que el acto administrativo es válido de acuerdo a la norma.

1.2.2. Principio de legalidad

Para Patrón, el principio de legalidad “es la sujeción de la actuación de las entidades a la Constitución a la ley y al derecho, de acuerdo a las facultades atribuidas y conforme a las finalidades perseguidas”. (Patrón, 2008, p.343)

Así mismo, para Dromi el alcance del principio de legalidad “no solo es la protección subjetiva del recurrente, sino también la defensa de la norma jurídica objetiva, con el fin de mantener el imperio de legalidad y la justicia en el funcionamiento administrativo” (Dromi, 2015, p.442)

En cambio, para Santofimio el principio de legalidad “es asimilable al principio del respeto y acatamiento al bloque de legalidad que recoge la totalidad de elementos articulados en el ordenamiento jurídico” (Santofimio, 2017, p. 189)

En virtud de lo expuesto, el principio de legalidad es la vinculación y el sometimiento que tiene la administración con las normas existentes para emanar actos administrativos especialmente de la Constitución o de la ley;

dicho principio se encuentra caracterizado por el Estado de Derecho es decir por su atadura al ordenamiento jurídico, ya que cada actuación jurídica elaborada por la administración debe estar de conformidad con el derecho a fin de que las normas no perjudiquen a los ciudadanos.

1.2.3. Ejecutividad

De la mano del principio de legitimidad, se desprende la ejecutividad, lo que para Francisco Celi citando a Dromi es “la regla general de los actos administrativos y consiste en el principio de que una vez perfeccionados producen todos sus efectos” (Guerrero, 2019, p.282)

Ahora bien, para Morales la ejecutividad “produce obligación al administrado de cumplir con el acto administrativo” (Morales, 2011, p.172), así mismo para Nicolás Granja la ejecutividad “constituye una propiedad del acto administrativo consistente en su obligatoriedad, o exigibilidad, para que se cumpla como la mejor garantía de los intereses que tutela la administración.” (Granja, 2002, p.289)

En consecuencia, la ejecutividad va encaminada a la obligación que tiene el administrado de cumplir con los efectos generados a raíz del acto administrativo, es decir que, la actuación de la Administración Pública debe ser obedecida por la persona interesada desde el momento que se la emanó, y en caso de que no proceda a cumplirlo, el órgano administrativo con sujeción a la ley procede hacer cumplir al administrado a causa de su estado de firmeza que posee el acto administrativo.

Vicente Escuin (2014, p.182) vincula a la ejecutividad con el principio de legalidad, porque desde el momento que es notificado el administrado conforme las reglas del debido proceso, surge su carácter de obligatoriedad sin necesidad de acudir a los Tribunales de Justicia, pero debe poseer ciertas características, que son:

- Para ejecutar el acto administrativo la administración pública no necesita de un proceso judicial anterior.

- Que al momento de interponer un recurso por parte del administrado no suspenda la ejecución (característica que hace alusión a su estado de firmeza)

Entonces, en base a estas dos características la ejecutividad permite que los actos administrativos a partir de su notificación se cumplan obligatoriamente de acuerdo a su contenido y motivación, por parte del administrado, ocasionando que la ejecutividad vaya de la mano con la eficacia de la notificación (apartado que se explicará posteriormente), ya que, sus efectos jurídicos van encaminados a los administrados y a la obligación que contraen al momento de cumplir con lo dispuesto en el acto administrativo.

1.2.4. Ejecutoriedad

La ejecutoriedad presupone que el acto administrativo es jurídicamente eficaz; para Granja “la ejecutoriedad es el elemento implícito en el acto exigible, lo que consiste en la posibilidad que tiene la administración pública, a través de su ordenamiento jurídico, para ejecutarlo, por sí misma.” (Granja, 1997, 290). En esta misma línea, Agustín Gordillo distingue el alcance de la ejecutoriedad diciendo que es el “otorgar a la administrada el uso de la coerción para ejecutar por sí sus actos” (Gordillo, 2007, p. V.37)

La ejecutoriedad en el COA no ha sido definida, sin embargo, el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, ahora en adelante ERJAFE en su artículo 161, señala a la ejecutoriedad como:

“Art. 161.- Ejecutoriedad. -Los actos de las Administración Pública serán inmediatamente ejecutivos salvo los casos de suspensión y en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación o autorización superior.”

Adicionalmente, cabe recalcar que la ejecutoriedad viene de la mano con la presunción de legitimidad, pues sin esta presunción el acto administrativo carecería de ejecutoriedad. Es así que, sobre esta misma inquietud, explica Francisco Guerrero Celi que el “acto administrativo que no posee presunción

de legitimidad carece de ejecutoriedad tomando precedente la suspensión del mismo”. (Guerrero, 2019, p.274)

En este sentido, surge la interrogante de ¿cuál es la diferencia entre la ejecutividad y ejecutoriedad?

Para Morales, la ejecutoriedad es la fuerza que tiene la Administración para hacer cumplir dicho acto, es decir, es la posibilidad de la Administración, de ejecutar por sí mismo el acto, pudiendo acudir a diversas medidas de coerción para asegurar su cumplimiento (Morales, 2011, p.172) tales como prohibición de enajenar bienes, retención, clausura de establecimientos, retiro de productos, entre otros.

En este sentido, el acto administrativo al momento de ser emanado se presume su licitud para proceder a notificar al administrado, ocasionando que se proceda a cumplir o no el contenido del acto, y si no cumple el administrado con lo dispuesto en el acto administrativo, surge la ejecutoriedad, es decir, la administración pública con sujeción a la ley y a las normas, toma medidas coercitivas para hacer cumplir forzosamente y obligatoriamente las decisiones de carácter administrativo sin la necesidad de ir a un órgano judicial para que sea el juez quien disponga su cumplimiento.

1.3. La eficacia en la notificación del acto administrativo

En el artículo 3 del COA, se define a la eficacia como aquellas “actuaciones administrativas que se realizan en función del cumplimiento de los fines previstos para cada órgano o entidad pública, en el ámbito de sus competencias”, por tanto, la notificación del acto administrativo tiene gran relación con la eficacia, ya que, una vez que se notifica el acto produce los efectos jurídicos pertinentes y por tanto es eficaz.

De lo mencionado, es necesario explicar la definición y el objetivo esencial del principio de eficacia en la notificación del acto administrativo, empezando por que se ha proclamado como un principio general en el Derecho Administrativo, siendo así un principio que rige la administración pública y por lo tanto, en palabras de José Gabriel Terán, “tiene la calidad de informador e interpretativo,

adquiriendo un valor transcendental en la aplicación de las disposiciones contenidas en el COA, y asegura el cumplimiento de los derechos de las personas.” (Terán, 2018, p.12)

Para Morales (2011, p.194) la notificación es una formalidad que permite la realización del acto administrativo, sin embargo, su importancia redonda en la inviabilidad de los efectos en caso de que la notificación no cumpla con dicha formalidad, es decir que, el administrado al no ser debidamente notificado con el acto administrativo no gozaría del efecto de ejecutividad, por tanto, sus efectos son inejecutables, lo que conllevaría una sanción a todo servidor público por su responsabilidad al momento de no notificar el acto. De esto, el artículo 101 del COA sostiene que *“el acto administrativo será eficaz una vez notificado al administrado. La ejecución del acto administrativo sin cumplir con la notificación constituirá, para efectos de la responsabilidad de los servidores públicos, un hecho administrativo viciado.”*

De esto, se podría dar un acercamiento de la definición de eficacia lo que para Santofimio (2017, p.560) la eficacia no es más que una consecuencia del acto administrativo, que lo hace apto y capaz de producir los efectos jurídicos, en conclusión, es la capacidad del acto para que sus efectos sean efectivos.

Ahora bien, queda claro la relación que posee la eficacia con la notificación del acto administrativo, de esto, el COA se pronuncia en el artículo 65 definiendo a la notificación como *“El acto por el cual se comunica a la persona interesada o a un conjunto indeterminado de personas, **el contenido de un acto administrativo para que las personas interesadas estén en condiciones de ejercer sus derechos**(...)”* (lo subrayado es de mi pertenencia)

A raíz de esto, los efectos jurídicos del acto administrativo para que sean válidos, deben cumplir con sus elementos de validez, así como también, estar libre de cualquier vicio; no obstante, dicho acto administrativo debe cumplir con la formalidad de eficacia y para esto el administrado debe tener conocimiento pleno del acto administrativo a través de la notificación, lo que conlleva a que dicho acto sea debidamente notificado conforme el procedimiento señalado

dentro del COA, y mediante los medios de notificación que el mismo dispone, es decir, notificación personal por boleta o un medio de comunicación.

En síntesis, la notificación es vista como una condición de eficacia de los actos administrativos, mediante el cual la administración que emana dicho acto, formaliza la comunicación de la actuación a través de la notificación. Esto quiere decir que el acto administrativo junto con la notificación debe reunir los elementos de competencia, forma, motivación, objeto y voluntad, para producir sus efectos jurídicos y el acto administrativo sea eficaz.

1.3.1. La notificación del acto administrativo según el Código Orgánico Administrativo.

Para Luciano Parejo la notificación consiste en una “comunicación formal y personal del contenido del acto a su destinatario exigida para los actos administrativos que afecten a los derechos e intereses de los interesados en el procedimiento administrativo” (Parejo, 2011, p.436)

Así mismo, la sentencia emitida por la Corte Constitucional de Colombia No. T.2016/18 señala que “el deber de notificar implica la obligación del emisor de la respuesta de poner en conocimiento del interesado la resolución de fondo, con el fin que la conozca y que pueda interponer, si así lo considera, los recursos que la ley prevé o incluso demandar ante la jurisdicción competente. Se ha considerado que la ausencia de comunicación de la respuesta implica la ineficacia del derecho.” (C.C., 2018, p. 15)

De esto, resulta importante mencionar que se debe proceder con la notificación del acto administrativo para identificar en qué momento el administrado se considera notificado e informado sobre el contenido del acto y así los efectos jurídicos de ejecutividad, ejecutoriedad, presunción de legitimidad y principio de legalidad del acto administrativo son eficaces.

En consecuencia, y como se lo ha mencionado previamente, el COA es claro en especificar los medios de notificación del acto que son: personal, por boletas, y por un medio de comunicación, los cuales están dispuestos en los artículos 165, 166 y 167, del aludido cuerpo legal.

Dichos medios de notificación en materia administrativa, son válidos, a fin de que, sin importar por cual medio se notifique al administrado, la eficacia del acto administrativo debe surtir efectos jurídicos inmediatos, de ahí surge la posibilidad de que una vez notificado el interesado la eficacia de los actos administrativos pueden ser cesados cuando estos son revocados, anulados, o hayan quedado íntegramente cumplidos. (Parejo, 2011, p.440)

En este sentido, para que el administrado pueda ejercer sus derechos debe ser notificado con el acto administrativo emanado por la administración que debe ser en un principio vía personal, por boleta o a su vez por un medio de comunicación, ahora bien, la importancia de la notificación radica en que la eficacia pueda surtir efecto, y si no se la realiza pues la afectación se dirige hacia el interesado, y si se omite este proceso de notificación, la administración es responsable por acción u omisión.

2. Capítulo II.- El derecho de impugnación según el Código Orgánico Administrativo

2.1. Definición de impugnación

Para Francisco Poveda la impugnación consiste en “una garantía para los posibles afectados, poniendo su alcance las herramientas para reaccionar contra tales actos y eventualmente eliminar, moderar o modificar el perjuicio que les puede causar” (Poveda, 2018, p. 204)

En este ámbito, el artículo 173 de la Constitución de la República señala “*Art. 173.- Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.*”. Es así que, Hector Escola en la obra de Juan Carlos Cassagne señala que “toda impugnación, de un acto o reglamento administrativo se dirige a obtener, del órgano emisor del acto, el superior jerárquico u órgano que ejerce el control de tutela, la revocación, modificación o saneamiento del acto impugnado” (Cassagne, 2009, p. 738)

Relacionando a la importancia que tiene la impugnación dentro del procedimiento administrativo, entiéndase a la impugnación como una acción que se exterioriza a través de una petición que tiene el administrado para solicitar la modificación y anulación de los actos administrativos, mientras que, su importancia se enfoca en la defensa de los intereses de los administrados mediante los recursos administrativos dispuestos en el COA.

En este sentido, cada titular es adquirente de derechos y puede ejercerlos libremente por medio de la impugnación, es así que, la Constitución de la República del Ecuador no solo se ha pronunciado en su artículo 173, sino también la ha puesto en manifiesto a la impugnación como un derecho en su artículo 66 numeral 23.

El COA no menciona una definición exacta sobre impugnación del acto administrativo, únicamente señala los recursos de impugnación en su artículo 219, estos son: 1) recurso de apelación y 2) recurso extraordinario de revisión. Teniendo en cuenta que la idea principal de los mencionados recursos es ser un medio de reclamación para el administrado o a su vez ser un medio de manifestación de su desacuerdo sobre la decisión de la administración pública, ocasionando que el ciudadano posea dichos recursos a fin de que sus derechos sean debidamente cumplidos.

Ahora bien, en cuanto a las consecuencias que contraería la no impugnación del acto administrativo, el COA en su artículo 218 menciona dos términos relevantes que son: “acto administrativo en firme” o a su vez que el “acto administrativo ha causado estado”. Al referirnos a los actos administrativos que han “causado estado” aludimos a que no existe otro recurso en vía administrativa que interponer, dejando a salvo el impugnar el acto administrativo mediante un recurso en vía contenciosa administrativa; en cambio al referirnos a que el acto administrativo “en firme”, se alude a que no cabe ningún recurso de impugnación en vía administrativa ni en vía contenciosa administrativa.

En virtud de ello, la impugnación busca atacar la validez del acto administrativo, teniendo como consecuencia que los efectos jurídicos sean suspendidos hasta

una decisión del órgano administrativo o jurisdiccional, viéndolo de esta manera como una garantía que tiene el ciudadano para que sus derechos sean respetados, entonces, la impugnación es el fin que busca el ciudadano a través de los recursos de apelación y extraordinario de revisión para que sus derechos y alegaciones sean tomadas en consideración por parte del órgano administrativo, esto en base a una petición formulada.

Como ya se ha mencionado, el COA plantea como recursos al de apelación y al extraordinario de revisión; considerando que este último tiene un carácter de “extraordinario” ocasionando que deba cumplirse con ciertas causales taxativas y así sea admitido por parte del órgano correspondiente, concluyendo que para el administrado estos recursos de impugnación atacan decisiones arbitrarias por parte del Estado, revocándolos en beneficio del mismo; por esto y por otras razones resulta adecuado pasar a explicar cada uno de estos recursos.

2.2. Definición de recurso

Marco Morales define al recurso administrativo como una “serie reglada de actos y como el escenario principal del cual se resuelven las situaciones jurídicas de los administrados, que se ven afectadas por el ejercicio de poder de la Administración Pública” (Morales, 2011, p.441).

Por su parte Guerrero Celi, define a los recursos administrativos como “medios o mecanismos de defensa por medio de los cuales los administrados acuden a los órganos de administración pública, con el objeto de que los actos administrativos que afectan sus derechos subjetivos o sus intereses sean revocados, modificados o reemplazados” (Guerrero, 2019, p.231)

De la misma manera, la Constitución de la República del Ecuador sostiene como una garantía del debido proceso el derecho a interponer los recursos necesarios sobre resoluciones o fallos, en su artículo 76 numeral 7 literal m) el cual señala:

“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.”

En este sentido se podría decir que, el recurso es un medio o una herramienta que posee el ciudadano formulada en una petición escrita para que se garantice su derecho a la defensa y al debido proceso y así llegar a una solución frente a una resolución emanada por la administración pública, y así remediar el efecto gravoso que se genera al administrado, desprendiéndose que el recurso es la vía por el cual se impugna una resolución, buscando modificarla, revocarla o anularla.

2.3. Finalidades de los recursos.

Cada recurso tiene una finalidad intrínseca basada en modificar, extinguir o declarar la nulidad del acto administrativo, es decir que, tanto el recurso de apelación como el extraordinario de revisión buscan salvaguardar derechos y evitar que sean menoscabados, es así que el artículo 219 del COA señala:

“Art. 219.- Clases de recursos. Se prevén los siguientes recursos: apelación y extraordinario de revisión.

Le corresponde el conocimiento y resolución de los recursos a la máxima autoridad administrativa de la administración pública en la que se haya expedido el acto impugnado y se interpone ante el mismo órgano que expidió el acto administrativo.”

Como se lo ha leído, la norma es clara al indicar cuales son los recursos de impugnación, sin embargo, ¿Por qué es importante impugnar el acto administrativo?

En esta línea, Francisco Poveda alega que la finalidad de los recursos administrativos, “es constituir una garantía para los posibles afectados, porque ponen a su alcance las herramientas para reaccionar contra tales actos y eventualmente eliminar, moderar o modificar el perjuicio que les causan o les pueden causar y al mismo tiempo pretenden asegurar la legalidad.” (Poveda,

2018, p. 204), así mismo, David Blanquer considera que “el interesado puede optar entre recurrir directamente ante los tribunales, o dar una última oportunidad a la Administración” (Blanquer, 2015, p. 1215)

Dichos recursos son peticiones que se componen de inconformidades por parte del ciudadano para así poder eliminar un posible perjuicio para el mismo, ocasionando que el recurso de apelación y extraordinario de revisión sean los únicos medios de impugnación para el administrado; tomando en cuenta que el recurso de apelación únicamente podrá ser impugnado en vía administrativa si el administrado así lo eligiere, mientras que el recurso extraordinario de revisión se interpondrá ante los ministros y máximas autoridades de los órganos administrativos siempre y cuando se enmarque dentro de alguna causal, y que ambos recursos se acoplen a las reglas generales dispuestas en el artículo 217 del COA.

En síntesis, los recursos administrativos que contempla el COA, son una garantía que la ley concede a los administrados, cuya finalidad es impugnar decisiones que emana la administración pública a través de los actos administrativos, impidiendo de esta manera que el acto sea eficaz, es decir que sus efectos jurídicos sean interrumpidos.

2.4. El antiguo recurso de reposición

Es menester que el COA, actualmente derogó el recurso de reposición, sin embargo, el ERJAFE mencionaba la naturaleza del recurso de reposición en su numeral 1 de su artículo 154, que señala lo siguiente:

“Art. 154.- Los actos administrativos que no ponen fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente, a elección del recurrente, en reposición ante el mismo órgano de la administración que los hubiera dictado o ser impugnados directamente en apelación ante los ministros de Estado o ante el máximo órgano de dicha administración.”

Para Patrón, el recurso de reposición “se interpone ante el mismo órgano de la entidad que emitió el acto administrativo para que el mismo reexamine el caso

sobre la base de un nuevo elemento probatorio ofrecido por el recurrente.” (Patrón, 2008, p.334).

De modo que la norma daba la posibilidad al administrado de impugnar el acto mediante el recurso de reposición para así agotar la vía administrativa, o a su vez, y a elección del interesado, ir directamente a la vía contencioso administrativa; sin embargo, a la actualidad el legislador talvez consideró que dicho recurso era innecesario porque conocía el mismo órgano que emanó el acto administrativo, ocasionando que difícilmente reconozca su falla al emanar el acto objeto de impugnación, ya que, se ve mermada al momento de conocer el recurso la máxima autoridad administrativa porque es juez y parte, dentro del procedimiento, es decir, en palabras de Poveda “esta circunstancia constituye su limitación fundamental, pues la administración pública es, en todos los casos, juez y parte contra el principio capital del ordenamiento que dice: *nemo iudex in causa sua* (ningún juez lo es de su propia causa).” (Poveda, 2018, p. 205)

2.5. Los actuales recursos de impugnación

2.5.1. Recurso de apelación

En lo que concierne al presente recurso, Efraín Pérez explica en breves palabras al recurso de apelación como “aquel recurso por el cual se puede impugnar el acto administrativo procedente ante un ministro de Estado correspondiente de la máxima autoridad de una entidad pública y que además se puede impugnar directamente en apelación o puede presentarse este recurso ante el órgano superior jerárquico que expidió el acto.” (Pérez, 2014, p.639)

En cambio, Carlos Balbín, denomina al recurso de apelación como “aquel que procede contra los actos administrativos definitivos y asimilables a estos, es decir, aquellos que impiden totalmente la tramitación del reclamo y las pretensiones o causen perjuicios total o parcialmente irreparables” (Balbín, 2010, p. 621).

Por otra parte, Blanquer (2015, p.1223) señala que, dentro del procedimiento administrativo de impugnación cabe el recurso ordinario de apelación, llamado así porque pueden fundamentarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, el cual, su característica principal es ser autónomo y obviamente causar nulidad del procedimiento que se ha generado a partir del acto administrativo. El COA, a partir de su artículo 224 explica el procedimiento a seguir, tomando en cuenta que la oportunidad de interponer dicho recurso es de diez días una vez realizada la notificación; pero ¿Cuáles son los requisitos que debe tener el mencionado recurso?

A raíz de lo mencionado, para Poveda el mencionado recurso debe cumplir con dos requisitos fundamentales: “1. Que el acto no esté en firme en sede administrativa; 2. Y que el recurso se lo interponga ante la máxima autoridad administrativa de la administración pública en la que se expidió el acto impugnado” (Poveda, 2014, p. 217)

Sin embargo, no olvidemos que el presente recurso de apelación tiene como finalidad agotar la vía administrativa dentro del superior jerárquico en la institución administrativa, y que, a diferencia del recurso extraordinario de revisión es que es totalmente abierto, porque este último se enfrasca dentro de ciertas causales mientras que el de apelación podrá interponérselo por cualquier razón o inconformidad por parte del ciudadano.

De esta explicación se colige que para el COA el acto administrativo emanado por la máxima autoridad ha causado estado, es decir, que no existe otro recurso en sede administrativa que plantear, excepto el recurso extraordinario de revisión, el cual explicaremos a continuación.

2.5.2. Recurso Extraordinario de Revisión

David Blanquer (2015, p. 1223) explica su carácter de “extraordinario” como aquel que puede interponerse en base a ciertas causales de vicios jurídicos. Su perspectiva es adoptada dentro de la legislación ecuatoriana al momento que, al ser extraordinario cabe interponer dicho recurso frente a la resolución emanada por el órgano superior en sede administrativa, sin embargo, en su

artículo 232 menciona causales concretas por las que cabe el presente recurso que son:

“1. Que al dictarlos se ha incurrido en evidente y manifiesto error de hecho, que afecte a la cuestión de fondo, siempre que el error de hecho resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

2. Que al dictarlos se haya incurrido en evidente y manifiesto error de derecho, que afecte a la cuestión de fondo.

3. Que aparezcan nuevos documentos de valor esencial para la resolución del asunto que evidencien el error de la resolución impugnada, siempre que haya sido imposible para la persona interesada su aportación previa al procedimiento.

4. Que en la resolución hayan influido esencialmente actos declarados nulos o documentos o testimonios declarados falsos, antes o después de aquella resolución, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de nulidad o falsedad cuando fueron aportados al expediente dichos actos, documentos o testimonios.

5. Que la resolución se haya dictado como consecuencia de una conducta punible y se ha declarado así, en sentencia judicial ejecutoriada.”

Marco Morales (2011, p. 460) reflexiona al presente recurso como una excepcionalidad que viene precedida de ciertas causales, ocasionando el derrocamiento de la firmeza del acto administrativo.

En cuanto a su interposición, Blanquer señala que “el recurso extraordinario de revisión, se interpone por el interesado, cuando el acto administrativo combatido está contaminado por un vicio de conocimiento o de voluntad y en cuanto a su función la estimación o desestimación del recurso extraordinario de revisión corresponde de al mismo órgano que dicto el acto administrativo impugnado, es decir, desde esa perspectiva funciona de igual forma que el recurso ordinario de reposición.” (Blanquer, 2010, p. 1225)

Como ya se ha razonado, el COA niega la impugnación de resoluciones emitidas por el máximo órgano de la administración pública ocasionando que el único medio en materia de recurso sea el extraordinario de revisión, siempre y cuando, se cumpla y se lleguen a demostrar las causales concretas que dispone el artículo 232.

En este sentido, se pronuncia Eduardo García de Enterría quien menciona que tiene “un carácter extraordinario, en la medida en que solo procede en los concretos supuestos previstos por la Ley y en base a motivos igualmente tasados por ella, de lo que la doctrina jurisprudencial se ha erigido en celosa de guardianía” (García de Enterría, 2013, p.563)

Hay que tomar en cuenta que el recurso extraordinario de revisión exige la existencia de un control de legalidad (que estén acordes y sigan un curso legal) sobre los actos administrativos emanados por la administración pública, porque la finalidad de este recurso es garantizar un derecho de carácter excepcional otorgando motivos que el ciudadano debe valorar a fin de que opere el mismo, caso contrario su excepcionalidad no procedería.

Eduardo García de Enterría alude que “constituye en principio, más que un recurso propiamente dicho, un remedio excepcional frente a ciertos actos que han ganado firmeza, pero de cuya legalidad se duda en base a datos o acaecimientos sobrevenidos con posterioridad al momento en que fueron dictados” (García de Enterría, 2013, p. 563)

Ahora bien, dicho recurso procede únicamente sobre las causales señaladas en el artículo 232, causales que, a la lectura de las mismas, se evidencia que se enrolan en errores de fondo tales como: fundamentos hecho y de derecho o hechos falsos, mas no se basan en demostrar la nulidad de los elementos jurídicos que el acto administrativo posee.

Hay que considerar que el recurso extraordinario de revisión posee una fase de admisibilidad, la cual debe estar concatenada en base a las causales ya mencionadas anteriormente, y una fase de resolución, fase que está desarrollada en base al artículo 234 del COA, que señala:

“Art. 234.- Resolución. El recurso extraordinario de revisión, una vez admitido, debe ser resuelto en el plazo de un mes, a cuyo término, en caso de que no se haya pronunciado la administración pública de manera expresa se entiende desestimado.

El término para la impugnación en la vía judicial se tomará en cuenta desde la resolución o desestimación de este recurso”

En virtud de ello, se puede decir que el recurso extraordinario de revisión posee una esencia particular, porque el administrado tiene como obligación acreditar y acatar ciertas cláusulas dispuestas en el artículo 232 del COA, de esto, el presente recurso pretende enmendar errores de hecho o de derecho derivados de una decisión por parte de la administración pública, buscando evitar una lesión de derechos para el ciudadano porque no se consideró dentro de la etapa procesal de apelación ciertas pruebas o documentos que pueden dar una perspectiva diferente al fallo del superior jerárquico.

3. Capítulo III.- La suspensión de la ejecución del acto administrativo

3.1. Suspensión del acto Administrativo en el Código Orgánico Administrativo.

En este sentido, Balbín señala que “el legislador en el marco de las suspensiones de los efectos de los actos es el hecho de evitar perjuicios graves sobre las personas interesadas” (Balbín, 2010, p.570), y como se lo ha referido en líneas previas, el recurso de apelación pretende atacar los elementos de validez del acto administrativo, o bien, cualquier error que se desarrolle en el mismo al igual que el recurso extraordinario de revisión, sin embargo, este último recurso se encuentra atado a causales taxativas.

Para Parejo “la suspensión debe ir seguida de la impugnación o el traslado de los actos o acuerdos correspondientes ante la jurisdicción contencioso administrativa” (Parejo, 2011, p. 682).

Ahora bien, se ha dicho que el administrado puede impugnar el acto administrativo o una resolución emanada por la administración pública siempre

y cuando prive sus derechos, pero, en la práctica lo que conlleva la interposición de un recurso de impugnación es a una suspensión de los efectos jurídicos del acto administrativo hasta visualizar la decisión de autoridad competente.

En este sentido, la esencia del COA, es garantizar los derechos del ciudadano, por tanto, la regla general es que al momento de presentar un recurso de impugnación los efectos del acto administrativo sean suspendidos inmediatamente hasta una posterior resolución, pero esto no sucede, es decir, ahora no es regla general la suspensión del acto administrativo sino es una excepción como se lo ha dispuesto en las siguientes normas:

Tabla 2.

Visualización de la suspensión del acto administrativo en las leyes administrativas.

Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva - ERJAFE	Código Orgánico de Organización Territorial - COOTAD	Código Orgánico Administrativo - COA
<p>“Art. 189.- Suspensión de la ejecución.</p> <p>“1. La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.</p> <p>2. No obstante lo dispuesto en el numeral anterior, el órgano a quien compete resolver el recurso, previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros dispondrá la suspensión y</p>	<p>“Art. 366.- Autotutela, legitimidad y ejecutoriedad. - Los actos administrativos de los órganos de administración de los gobiernos autónomos descentralizados gozan de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad.</p> <p>Los actos administrativos serán inmediatamente ejecutables. La presentación de reclamo o recursos no suspenderá la ejecución de los actos administrativos, salvo que la propia autoridad motivadamente lo decida, por considerar que se podría causar daños de difícil o</p>	<p>“Art. 229.- Suspensión del acto administrativo. Por regla general, los actos administrativos regulares se presumen legítimos y deben ser ejecutados luego de su notificación.</p> <p>La interposición de cualquier recurso administrativo o judicial no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo que la persona interesada lo solicite dentro del término de tres días, petición que será</p>

<p>de oficio o a solicitud del recurrente suspenderá la ejecución del acto impugnado cuando la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.</p> <p>3. La ejecución del acto impugnado se entenderá suspendida si transcurridos quince días desde que la solicitud de suspensión haya sido presentada ante el registro del órgano competente para decidir sobre la misma, éste no hubiese dictado resolución expresa al respecto.</p> <p>4. La suspensión se prolongará después de agotada la vía administrativa y los efectos de ésta se extenderán a la vía contencioso- administrativa. Si el interesado interpusiera acción contencioso administrativa, la administración se abstendrá de ejecutar el acto impugnado hasta que se produzca el correspondiente pronunciamiento judicial sobre la solicitud.”</p>	<p>imposible reparación, o perjuicios al administrado o a terceros. La suspensión se ordenará previa ponderación entre el interés público y el interés particular en conflicto.”</p>	<p>resuelta en un término igual.</p> <p>La ejecución del acto impugnado podrá suspenderse, cuando concurren las siguientes circunstancias:</p> <p>1. Que la ejecución pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación. 2. Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho, previstas en este Código o las normas que rijan el respectivo procedimiento especial.</p> <p>La administración resolverá sobre la suspensión del acto administrativo, previa ponderación motivada de los daños que su suspensión o ejecución causaría al administrado, al interés público o a terceros. La falta de resolución expresa al pedido de suspensión, se entenderá como negativa tácita. De la negativa expresa o tácita, no cabe recurso alguno.”</p>
---	---	--

Con lo citado anteriormente se puede concluir que:

- a) El ERJAFE concebía a la suspensión del acto administrativo como un requisito valorable por parte del órgano que resuelve dicha petición, esto una vez que se interponía la impugnación del mismo, más un silencio administrativo positivo, es decir a falta de una respuesta por parte del órgano administrativo, se entendía admitida la suspensión de la ejecución del acto administrativo;
- b) Para el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, de ahora en adelante COOTAD, la suspensión del acto administrativo quedaba a decisión del órgano superior jerárquico del órgano administrativo, considerando que, para una suspensión se debe vulnerar derechos y causar daños al interesado, y a falta de respuesta de este se entendía admitida la suspensión de los efectos del acto administrativo; y,
- c) Para el COA, la suspensión del acto administrativo debe solicitárselo por parte del administrado vía petición escrita cuya consecuencia es que si no hubiere respuesta del órgano administrativo se deduciría un silencio negativo, es decir, la falta de respuesta representa la negatividad de aceptar la suspensión del acto administrativo por parte de la administración pública, dificultando más el asunto frente a su validación, que es argumentar y validar un daño de imposible reparación o una nulidad de pleno derecho en el acto administrativo.

Es así que el COA entró a reemplazar todo el procedimiento administrativo siendo así la norma principal en este ámbito, recopilando de esta manera los artículos integrados en el ERJAFE y en el COOTAD, por lo cual, era necesario realizar una comparación entre estas tres normas para diferenciar lo que menciona cada una, específicamente, a la suspensión del acto administrativo, viendo como resultado que una norma como el COA (siendo una norma aparentemente nueva) no garantice la suspensión al interesado, surgiendo la interrogante ¿de qué sirve ingresar un recurso si no suspende los efectos del acto administrativo?

Esta interrogante evidencia que el COA y el COOTAD, corroboran que la ejecución del acto administrativo debe causar un daño irreparable al ciudadano que sea de imposible o de difícil reparación quedando a potestad del órgano administrativo su validación, dificultando más el asunto, destruyendo la idea “casi” garantista que poseía el ERJAFE, es decir, a falta de respuesta por parte de la administración pública se entenderá suspendida la ejecución del acto administrativo extendiéndose hasta en vía contenciosa administrativa salvo ponderación suficiente del órgano quien resuelva el recurso.

3.1.1. Petición de suspensión del Acto Administrativo.

Efraín Pérez hace una diferencia muy peculiar y es que “los vocablos quejas y peticiones se refieren naturalmente a procedimientos administrativos y no a procedimientos judiciales” (Pérez, 2014, p.617), y de la misma manera indica que existe una diferencia en los términos de “proceso y procedimientos”, el primero menciona Pérez (2014, p.623) se refiere a temas judiciales o a instituciones jurídicas, mientras que, el segundo es referente a trámites administrativos, sin embargo, esta distinción no es más que una cuestión de forma, ya que, el artículo 66 de la Constitución de la República visualiza a las “quejas y peticiones” sin diferenciación alguna.

Cuando se habla de petición, hacemos referencia a una solicitud o a una acción de pedir, requiriendo en la petición la suspensión del acto administrativo, esto, en base a los artículos que expresa el COA, por lo cual, la petición de la suspensión del acto administrativo viene de la mano con lo expresado en el segundo inciso del artículo 229, que menciona lo siguiente: *“La interposición de cualquier recurso administrativo o judicial no suspenderá la ejecución del acto impugnado, **salvo que la persona interesada lo solicite dentro del término de tres días, petición que será resuelta en un término igual.**”* (lo subrayado es de mi pertenencia)

De este apartado que menciona el COA, surge un cuestionamiento el cual es ¿cuándo se puede solicitar una suspensión del acto administrativo?

Según la sentencia No. 275-15-SEP-CC de fecha 26 de agosto del 2015 de la Corte Constitucional del Ecuador, se puede solicitar la suspensión cuando “un acto u omisión ilegítimo atribuible a una autoridad de la administración pública haya causado un daño grave o irreparable, que se viole derechos fundamentales de las personas, constantes en la Constitución de la República del Ecuador” (C.C.E, 2015, p. 12)

Según el criterio de Gordillo (2007, p.V-43) la suspensión del acto administrativo se lo puede interponer cuando se desee revertir el principio tradicional de ejecutar los actos administrativos, es decir interponer medidas cautelares autónomas para que se suspenda la ejecución del acto administrativo solicitado en sede administrativa.

Ahora bien, al hablar de suspensión nos referimos a detener una acción, mas no eliminarla o suprimirla, deduciendo que es aquella acción solicitada por el interesado de manera expresa a la administración pública, a fin de que los efectos jurídicos del acto sean totalmente interrumpidos hasta que el órgano competente evalúe la solicitud del administrado, y he ahí la importancia de solicitar la suspensión del mismo, ya que la solicitud de suspensión puede ser ingresada desde el momento que se emana el acto administrativo por parte del órgano competente tomando en cuenta que deberá ser respondida en un término de 3 días, conforme el artículo 229 del COA.

De esto el artículo 229 del COA detalla que al momento de interponer cualquier tipo de recurso administrativo, y al momento de solicitar la petición, es que la idea general de impugnar el acto sea suspender sus efectos jurídicos hasta que el juez conozca claramente o avoque conocimiento del recurso de apelación a fin de que interiorice o reflexione la solicitud ingresada para posteriormente emanar su resolución, sin embargo, esto no sucede, es decir, para que exista una suspensión de los efectos jurídicos, la petición de suspensión según el artículo 229 debe acreditar lo siguiente: que la ejecución cause un daño irreparable y que se englobe dentro de una de las causales de nulidad del artículo 105.

En consecuencia, si se desea suspender el acto administrativo, la administración pública requiere conocer mediante una petición por parte del interesado, de manera excluyente a la impugnación las razones fundamentadas del por qué desea suspender la ejecución del acto administrativo; y por aquello, se procederá analizar con mayor profundidad la suspensión en el COA, en base a su cumplimiento y a los derechos constitucionales que vulnera la norma administrativa.

3.1.2. La suspensión de los efectos del acto administrativo visto como una excepción en el COA al momento de presentar la impugnación.

Como se lo ha mencionado, toda suspensión del acto administrativo comienza por una petición por parte del interesado, siempre y cuando reúna las dos circunstancias que menciona el artículo 229 del COA, pero ¿de qué sirve pedir la suspensión del acto administrativo, si no suspende sus efectos?

En palabras de Guerrero Celi, “el principal problema surge cuando se enfrentan a actos evidentemente ilegales, cuya ejecución puede lesionar sus derechos e intereses, los cuales, en virtud de su presunción de legitimidad, deben ser cumplidos una vez notificados, aun cuando se interpongan respecto de ellos los recursos administrativos que prevé el ordenamiento jurídico, salvo que a pedido del administrado que se suspenda la ejecución del acto administrativo” (Guerrero, 2019, 275)

Adicionalmente, es necesario analizar la suspensión del acto administrativo en base a dos perspectivas dispuestas por Gordillo, que son: la primera “que la interposición de recursos contra el acto no suspende la ejecución” y la segunda es que “al momento que el recurso se interponga suspenda la ejecución del acto administrativo recurrido en sede administrativa, por lo menos hasta que la propia administración resuelva en forma expresa y fundamentada, el recurso interpuesto” (Gordillo, 2007, p. V-43)

En este sentido, la primera perspectiva planteada por Agustín Gordillo es concordante con lo que dispone el COA actualmente en su artículo 229, teniendo como salvedad interponer la suspensión en un proceso aparte

conforme las reglas del mencionado artículo, mientras que, la segunda perspectiva, era cercana a lo dispuesto en el artículo número 189 del ERJAFE que se encuentra reformado por el COA.

Frente a esto, el artículo 229 del COA da una facultad discrecional a la administración de suspender el acto administrativo, y es así que Gordillo (2007, p. V-46) menciona que esta facultad puede ser por motivos de interés público, que da al administrado la probabilidad de que tenga razón conforme a su impugnación con el fin de suspender la ejecución del acto; o, puede ser para evitar perjuicios al interesado, es decir que, el acto administrativo no se ejecuta hasta que exista una pronunciación de la decisión por parte de la administración pública.

Como ya se lo ha expuesto la finalidad de interponer una petición de suspensión del acto administrativo por parte del ciudadano, radica en interrumpir la ejecución que tiene la administración para que el acto sea cumplido, sin embargo, dicha "salvedad" ya no se encuentra disponible desde que entró en vigencia el COA. Es así que, para Guerrero Celi "la decisión de suspender o no los efectos de un acto administrativo compete a la administración pública" (Guerrero, 2019, p.276) es decir que, a solicitud del interesado y a través de una formulada petición por parte del ciudadano se debe acreditar el porqué de una suspensión de los efectos jurídicos basado en las circunstancias dispuestas en el artículo 229, tomando en cuenta, que dicha petición debe ser independiente al recurso de impugnación que se interponga.

En este sentido, lo que debería hacer la impugnación a través de un recurso, es que suspenda los efectos jurídicos del acto administrativo de manera "ipso jure" (de pleno derecho) tal y como manifestaba el artículo 189 del ERJAFE, hasta visualizar una decisión de autoridad administrativa competente. Ahora bien, la suspensión como excepción dentro del COA, deviene del artículo 229 porque se debe concurrir con dos circunstancias que en palabras de Gordillo (2007, p. V-48) ya que, hace alusión al término "podrá", término que llevaría a parecer una facultad reglada que estima el presente artículo, de ahí que la regla general para el COA no es suspender la ejecución del acto administrativo,

sino, una excepción porque mediante la petición del administrado se analizará la suspensión de la ejecución.

En consecuencia, resulta impresionante ver que ahora el COA no sea una norma que disponga la suspensión del acto administrativo una vez solicitado por el administrado, y más aún que, dicha solicitud se la haga mediante un procedimiento aparte, por lo que el COA no es garantista de derechos para el ciudadano y más bien garantiza una pronta ejecución del acto administrativo facilitando que la administración pública viole los derechos a los administrados.

3.2. Vulneración del numeral 23 del artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador por parte del Código Orgánico Administrativo.

Tomemos en consideración que el derecho de petición se encuentra dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador como un derecho de las personas interesadas y el Estado está obligado a reconocerlo y garantizarlo, sin embargo, ha sido objeto de vulneración por parte del mismo COA, al proceder con la ejecución del acto administrativo, argumento que es necesario analizarlo.

En lo referente, la Constitución de la República del Ecuador reconoce el reclamo de cualquier acto administrativo por parte del ciudadano a través del derecho de petición, proclamado en su artículo 66 numeral 23, que menciona:

“Art. 66. - Se reconoce y garantizará a las personas:

23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo.”

Respecto al artículo en mención, la Corte Constitucional del Ecuador definió al derecho de petición en su sentencia No. 090-15-SEP-CC de fecha 25 de marzo del 2015 como “la garantía constitucional a través de la cual todo ciudadano tiene la facultad de acceder directamente a la administración pública para

realizar peticiones y que estas sean resueltas de forma oportuna, clara y motivada.” (C.C.E, 2015, p. 13)

En el ámbito administrativo el derecho de petición tiene tal grado de importancia que no solo la jurisprudencia ecuatoriana se ha pronunciado al respecto, también la colombiana, en su sentencia No. T-206/18 de fecha 28 de mayo del 2018 hace alusión a que el derecho de petición es aquel que “permite hacer efectivos otros derechos de rango constitucional por lo que se lo ha considerado como un derecho de tipo instrumental, es decir que, permite y facilita el ejercicio de muchos otros derechos fundamentales.” (C.C., 2018, p. 13)

En este ámbito, el derecho de petición dentro de un rango jerárquico es tan fundamental como otros derechos siendo así que la administración pública debe hacer cumplir el mismo en relación a sus elementos, en consecuencia, la Corte Constitucional de Colombia en su sentencia No. T-206/18 de fecha 28 de mayo del 2018 alude que el derecho de petición contiene tres elementos esenciales que son:

“a) Garantizar que las personas presenten solicitudes respetuosas ante las autoridades”

“b) Las autoridades públicas y los particulares tienen el deber de resolver de fondo las peticiones interpuestas, es decir que les es exigible una respuesta que aborde de manera clara, precisa y congruente cada una de ellas”

“c) Se divide en dos supuestos, en primer lugar, dar respuesta dentro del término legal establecido para ello, y, en segundo lugar, al deber de notificar que implica la obligación del emisor de la empresa de poner en conocimiento del interesado la resolución de fondo, con el fin de que la conozca y que pueda interponer, los recursos que la ley prevé.” (C.C., 2018, p. 13,14,15)

El derecho de petición es un derecho fundamental que tiene grado instrumental para el buen ejercicio de otros derechos, tomando en cuenta que su grado jerárquico permite que las resoluciones y actos administrativos emanados por las instituciones administrativas sean debidamente motivadas para que el

administrado ejerza su derecho de impugnar a su consideración, conforme los recursos vistos anteriormente, sin embargo, la vulneración del derecho de petición se ve mermado al momento que la resolución administrativa no garantiza, no resuelve de fondo, y, no se responde a cabalidad dentro de los términos establecidos según la ley y las solicitudes hechas por el ciudadano.

Con la finalidad de que no exista una violación del derecho de petición por parte de la administración, la sentencia de la Corte Constitucional de Colombia No. T-1160^a/01 de fecha 01 de noviembre del 2001, ha considerado que se debe tener presente ciertas reglas básicas que rigen al derecho de petición, que son:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para los mecanismos de democracia participativa.”

“b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión.”

“c) Debe cumplir requisitos que son: oportunidad, resolverse de fondo, clara, precisa, de manera congruente, y, ser puesta en conocimiento al peticionario.”
(C.C., 2001, p.8)

Al hablar de democracia participativa se alude a que los ciudadanos tienen cierta participación en decisiones de la administración pública, en este sentido, el valor que tiene el derecho de petición dentro de una democracia participativa es tan relevante para el ciudadano al momento de reclamar resoluciones mediante solicitudes con el fin de que sean escuchadas y receptadas por la administración pública, pero ¿qué sucedería si esta democracia participativa no es relevante para la administración?, pues los actos administrativos siempre vulnerarán derechos a los ciudadanos.

En cuanto a los requisitos; el de oportunidad, refiere a la pertinencia que otorga el derecho de petición para que el administrado pueda recurrir el acto administrativo; en cuanto a la resolución de fondo, viene de la mano con el principio de tutela judicial efectiva, es decir, los administrados tienen el derecho de acudir a los órganos jurisdiccionales a fin de obtener una decisión fundada

en derecho que debe ser clara, precisa, congruente o su vez coherente y, poner en conocimiento al peticionario, lo cual, se materializa a través de la notificación del acto administrativo, sea por vía personal, boleta o medio de comunicación .

En relación a la oportunidad de respuesta y al núcleo esencial del derecho de petición, se refiere al tiempo que posee la administración en responder prontamente las solicitudes al ciudadano, lo que por regla general se acude al artículo 229 del COA, penúltimo inciso, que señala lo siguiente:

*“La administración resolverá sobre la suspensión del acto administrativo, previa ponderación motivada de los daños que su suspensión o ejecución causaría al administrado, al interés público o a terceros. **La falta de resolución expresa al pedido de suspensión, se entenderá como negativa tácita. De la negativa expresa o tácita, no cabe recurso alguno**”.* (lo subrayado es de mi pertenencia)

En este orden de ideas, la suspensión del acto administrativo, primeramente, debe ser motivado a través de una petición por parte del administrado, segundo, que la administración si no se llegare a resolver o a contestar por la administración, dicha petición se entenderá negada, y, tercero, que frente a dicha negación no hay otro recurso que se pueda interponer para solicitar la suspensión del acto administrativo; en este caso puntual, se evidencia que el derecho a recurrir los actos administrativos por parte del ciudadano (artículo 66 numeral 23 de la Constitución del Ecuador), y que las reglas básicas del derecho de petición tales como: la democracia participativa, resolución pronta, oportunidad, resolución de fondo, etc., no se evidencia en el artículo 229, ocasionando que el ciudadano sea el perjudicado.

En conclusión, el derecho de petición tiene un carácter fundamental para la protección del ciudadano dentro de la relación entre administrado y administración pública, por ende, la administración no debe deslindarse de este derecho al momento de resolver sobre una petición por parte del ciudadano, preservando sus requisitos fundamentales que son: democracia participativa, resolución pronta, oportunidad, claridad, ser precisa y congruente.

4. Conclusiones y Recomendaciones

4.1. Conclusiones

A lo largo de esta investigación se ha concluido que el derecho administrativo se lo debe entender como la rama que regula la relación jurídica entre la administración pública y los administrados que debe estar acorde a los derechos constitucionales que otorga la ley suprema.

La validez del acto administrativo va de la mano de sus elementos que son la competencia, objeto, motivación, voluntad y procedimiento, lo que a falta de uno de ellos se podría provocar su nulidad o anulabilidad, más un elemento de eficacia que se exterioriza a través de la notificación, según el caso, para que surta los efectos jurídicos del acto administrativo.

La necesidad que tiene el administrado para interponer un recurso de impugnación viene de dar a conocer la disconformidad del contenido del acto administrativo hacia el superior jerárquico de la administración pública, ocasionando que acuda a lo dispuesto en el artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República del Ecuador, es decir, a recurrir los actos emanados por autoridad administrativa y que sean respondidos con la motivación necesaria.

Hemos visto que el COA dispone solo el recurso de apelación y el recurso extraordinario de revisión, recursos que no suspenden la ejecución del acto administrativo, por lo cual, si se desea suspender los efectos del acto administrativo, se debe realizar una petición aparte solicitando la suspensión de los mismos, pero, si este no es respondido por la administración pública se entenderá conforme al artículo 229 del COA que es negado violando el artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República del Ecuador.

Por último, se ha evidenciado que el COA no busca salvaguardar los derechos del administrado, sino que ha dado más fuerza de ejecución a la administración pública para ejecutar el acto administrativo a través de su artículo 229, ocasionando que el mismo contravenga con lo dispuesto en el artículo 66 numeral 23 de la República del Ecuador.

4.2. Recomendaciones

El legislador debe observar que en el COA existe un único recurso ordinario que es el de apelación, ocasionando que, en tema de recursos, la ley administrativa sea muy escasa, tomando en cuenta por separado que el recurso extraordinario de revisión de manera taxativa impone causales para su presentación, por lo cual, se recomienda la posibilidad de que el recurso de reposición retorne al COA.

El artículo 229 del COA debe ser reformado de tal manera que la suspensión de la ejecución del acto administrativo sea admitida inmediatamente al momento de presentar el recurso de impugnación por el administrado, y que, de igual manera, la administración pública en base al derecho de petición dispuesto en el artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República del Ecuador, proceda a emitir fundamentada y motivadamente, en caso de existir, la negativa de la suspensión de ejecución del acto administrativo

Referencias

- Balbín, C. (2010). Tratado de Derecho Administrativo. (1ra.ed.). Buenos Aires: La Ley.
- Benalcázar, J. (2010). La legitimidad como criterio de juridicidad de la actuación de la Administración Pública. Revista de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado el 14 de mayo del 2019 de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/opera-prima-derecho-admin/article/view/1442/1343>
- Blanquer, D. (2015). Introducción al Derecho Administrativo (3ra.ed.). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Cassagne, J. (2009). Derecho Administrativo: Tomo II. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Código Orgánico Administrativo. (2017). Registro Oficial Suplemento, de 31 de julio del 2017.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2010). Registro Oficial Suplemento 303, de 19 de octubre del 2010.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008 y Registro Oficial 490, Suplemento, de 13 de julio de 2011.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2013). Emelmanabí vs Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí. Fondo. Sentencia de 30 de octubre del 2013.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2012). Germán Ramiro Cueva Atarihuana vs Consejo Nacional de Telecomunicaciones. Fondo. Sentencia de 21 junio del 2012.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2015). Diego Fabián Sánchez Gómez vs Primera Sala de lo Penal. Fondo. Sentencia de fecha 26 de agosto del 2015.

Corte Constitucional del Ecuador. (2017). Fernando Heriberto Guijarro Cabezas en calidad de director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social vs Segunda Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. Fondo. Sentencia de 30 de junio del 2017.

Corte Constitucional del Ecuador. (2015). Alberto García Martínez vs Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Fondo. Sentencia de 25 de marzo del 2015.

Corte Constitucional de Colombia. (2018). Luz Marina Henao Muñoz vs Banco GNB Sudameris. Fondo. Sentencia de 02 de marzo del 2018. Serie T-077/18.

Corte Constitucional de Colombia. (2018). Luis Carlos Villareal Pérez vs Secretaria de Recreación y Deporte de la Alcaldía de Barranquilla. Fondo. Sentencia de 28 de mayo del 2018. Serie T-206/18.

Corte Constitucional de Colombia. (2001). Félix Cruz Prada vs Instituto de Seguros Sociales. Fondo. Sentencia de 01 de noviembre del 2001. Serie T-1160/01.

Dromi, R. (2015). Derecho Administrativo. (13ra.ed.). Buenos Aires: Hispania Libros.

Escuin, V. (2014). Elementos de Derecho Público. (8va.ed.). España: Editorial Tecnos.

Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. (2002). Registro Oficial 536, de 18 de marzo del 2002.

García de Enterría, E., y Fernández, T. (2013). Curso de Derecho Administrativo II. Pamplona: Thomson Reuters.

Gordillo, A. (2007). Tratado de Derecho Administrativo (9na.ed.). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Granja, N. (2002). Fundamentos de Derecho Administrativo. Quito: Editorial

Jurídica del Ecuador.

Guerrero, F. (2019). Nueva visión del Derecho Administrativo. Quito: Editora Jurídica Cevallos.

Ivanega, M. (2008). Elementos del Derecho Administrativo. Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Morales, M. (2011). Manual de Derecho Procesal Administrativo. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Moreta, A. (2019). Procedimiento Administrativo y Sancionador (1ra.ed.). Quito: Ediciones Continente.

Parejo, L. (2011). Lecciones de Derecho Administrativo (4ta.ed.). Valencia: Tirant lo Blanch.

Patrón, P. (2004). Derecho Administrativo y Administración Pública en el Perú. Perú: Centro de Estudios para la Administración Pública Peruana.

Pérez, E. (2012). Manual de Derecho Administrativo (1ra.ed.). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Pérez, E. (2014). Derecho Administrativo (4ta.ed.). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Poveda, F. (2018). Estudios sobre el Código Orgánico Administrativo. (1era.ed.). Quito: Editora Jurídica Cevallos.

Rodríguez, L. (2017). Derecho Administrativo General y Colombiano. Bogotá: Editorial Temis Obras Jurídicas.

Santofimio, J. (2017). Compendio de Derecho Administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Sayagués, E. (2002). Tratado de Derecho Administrativo (7ma.ed.). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Terán, J. (2018). El Código Orgánico Administrativo: Un compromiso jurídico impostergable. *Cálamo*, 9, 6-15.

Zavala, J. (2011). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Quito: Edilex S.A.

