



Facultad de Derecho

SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEGISLACIÓN  
ECUATORIANA.

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 del Ecuador.

Profesor Guía  
Dr. Gonzalo Augusto Muñoz Sánchez

Autor  
Carlos Freddy Muñoz Fabara

Año  
2013

## DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

“Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con el estudiante, orientando sus conocimientos para un adecuado desarrollo del tema escogido, y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.”

.....  
Dr. Gonzalo Augusto Muñoz Sánchez

**ABOGADO**

C.C.: 170509279-7

## 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.”

.....  
Carlos Freddy Muñoz Fabara

C.C.: 171495746 - 9

## AGRADECIMIENTO

Yo, Carlos Freddy Muñoz Fabara, expreso mi más sincero agradecimiento a Dios que siempre ha estado pendiente de mi en cada detalle necesario para poder llegar a cumplir con éste y todos mis objetivos; a mis padres por su abnegado esfuerzo y apoyo en cada momento y etapa de mi vida; a Sarota Aulestia por brindarme toda esa ayuda desinteresada; al Dr. José María Borja Gallegos y mi Tía “Toty”, por darme una de las cosas que más valoro como estudiante y casi profesional de Derecho, como es el ejemplo de profesionalismo, esfuerzo y trabajo; así como a los grupos de música Melendi y Estopa por darme con sus canciones esos agradables recesos necesarios para terminar la tesis con buen humor.

## DEDICATORIA

Dedicado a mis hermanos Enrique José y Sebastián Cayetano, quienes siempre han sido y serán el ejemplo y apoyo en mi vida. Y a todas esas personas que “El Pana” dedico su última corrida, por no tener la oportunidad de hacer una tesis. Y finalmente a los Funcionarios Públicos de la Administración de mi País.

## RESUMEN

Una de las principales características y privilegios con los que cuenta la Administración Pública de un Estado, es la autotutela administrativa siendo el mecanismo de control y justicia administrativa. Peculiaridad que le posibilita llevar a la práctica sus decisiones y ejecutar sus actos desde el momento en que se dictan; salvo que una norma establezca lo contrario. La ejecución de los actos se lleva a cabo aún con la oposición de los Administrados directamente afectados, mediante los medios de ejecución forzosa. La justificación o razón de esto responde al principio de eficacia como elemento esencial de la actuación de la Administración en su obligación de servir a los intereses generales. Cabe decir, que la ejecución de los actos es independiente de que estos se encuentren recurridos en la vía administrativa o en la jurisdiccional, apartándose en el principio de legalidad.

La excepción a la ejecución inmediata de los actos administrativos en la legislación ecuatoriana está determinada por el artículo 189 del ERJAFE que plantea los supuestos de suspensión de la ejecutoriedad de los actos administrativos, ya sea por la vía administrativa, contencioso administrativa o constitucional. Todo esto hace referencia a los daños y perjuicios de imposible o difícil reparación que se podrían generar para el particular, o cuando el recurso se funde en alguno de los motivos de anulabilidad establecidos en el ERJAFE. Para aceptar o denegar la petición de suspensión se debe realizar una ponderación y análisis profundo entre el perjuicio que se causaría al particular como consecuencia de la ejecución inmediata del acto recurrido y el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión. Entendiéndose, que en cualquier caso, si la Administración no resuelve la petición de suspensión en un plazo de 15 días, ésta se suspenderá por haber operado el silencio administrativo positivo.

## ABSTRACT

One of the main features and privilege of the public administration of a State, is the administrative tutelage, allowing the Administration to implement its decisions and execute their actions from the moment they are issued; unless otherwise set forth a rule. The execution of the acts carried out even with the opposition of all managed directly affected, by means of enforcement. The justification or reason for this response to the principle of effectiveness as an essential element of the performance of the Administration in its obligation to serve the general interest. It must be said, that the implementation of acts is independent of that these are appeals in administrative or judicial, applying the principle of legality.

The exception to the immediate execution of the administrative acts in Ecuadorian legislation is determined by article 189 of the ERJAFE that presents cases of suspension of enforceability of administrative acts, either through administrative, contentious administrative or constitutional. All this refers to damages of impossible or difficult to repair that could be generated for this particular case, or when the resource merges into one of the violability grounds set out in the ERJAFE. To accept or deny the suspension must be a weighting and analysis deep between the harm that would result to the individual as a result of the execution of the decision appealed against and the damage that would cause the suspension to the public interest or to third parties. Positive is understood, that in any case, if the Administration does not resolve the request for suspension within a period of 15 days, it means suspended for having operated the administrative silence.

.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
Capítulo I Actos y Recursos Administrativos .....	3
1.1. Concepto de Derecho Administrativo y Nociones Generales .....	3
1.1.1 Derecho Administrativo y sus elementos: .....	3
1.1.2 Administrado: .....	4
1.1.3 Estado: .....	4
1.1.4 Administración Pública: .....	6
1.1.5 Concepto de Derecho Administrativo: .....	9
1.1.6 Diferencia entre Derecho Administrativo y Derecho Administrativo Positivo .....	9
1.1.7 Origen del Derecho Administrativo: .....	10
1.2 ¿Qué son los Actos Administrativos? .....	13
1.2.1 Antecedentes Históricos de los Actos Administrativos: .....	14
1.2.2 Definiciones del Acto Administrativo: .....	15
1.2.3 Elementos de los Actos Administrativos: .....	16
1.2.4 Características de los Actos Administrativos: .....	21
1.3 ¿Qué son los Recursos Administrativos? .....	29
1.3.1 Tipos de Recursos Administrativos: .....	30
Capítulo II Suspensión del Acto Administrativo .....	36
2.1 Derecho de Petición .....	36
2.1.1 Antecedentes del Derecho de Petición: .....	37
2.1.2 Alcance y Competencia del Derecho de Petición: .....	39
2.2 Nociones generales de la Suspensión de los Actos Administrativos .....	45

2.2.1	Concepto de la Suspensión de los Actos Administrativos: .....	46
2.2.2	Fundamentos de la Suspensión de los Actos Administrativos:.....	50
2.2.3	Clases de Suspensión de los Actos Administrativos:.....	56
<b>Capítulo III La Suspensión de los Actos Administrativos en la actualidad en la Legislación Ecuatoriana.....</b>		<b>65</b>
3.1	Dificultades en la aplicación de la Suspensión de los Actos Administrativos.....	65
3.1.1	Daños de imposible o difícil reparación:.....	67
3.1.2	Análisis de la necesidad de la creación de una Ley de Procedimientos Administrativos:.....	69
3.1.3	Limitaciones para obtener el Certificado que garantiza que ha operado la Suspensión del Acto Administrativo: .....	72
3.1.4	Mecanismos prácticos para obtener la Suspensión del Acto Administrativo: .....	73
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>		<b>76</b>
<b>Referencias.....</b>		<b>79</b>

## INTRODUCCIÓN

Analizando el concepto clásico de los efectos del Acto Administrativo, se puede llegar a concluir que el mismo goza de dos características fundamentales como lo son la presunción de legalidad y su ejecutividad. Basados en estos dos preceptos la escuela clásica del Derecho Administrativo, afirmaba que bajo ningún concepto los efectos del Acto Administrativo podían suspenderse, criterio que se encuentra recogido por varios tratadistas entre ellos Rafael Bielsa, Manuel María Díez, Carlos García Oviedo, y que lo recoge el artículo 76 de nuestra Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, inspirada en la Ley Española, rectora de la materia de 1956. Sin embargo, con el nacimiento de la corriente denominada Neo Constitucionalismo, se produce un cambio radical en cuanto a los principios Constitucionales aplicados al Derecho Administrativo, y es así que ahora podemos hablar del principio de proporcionalidad, dirigido generalmente cuando un ente estatal actúa en ejercicio de sus facultades discrecionales.

Como consecuencia de la nueva corriente que surge en el Derecho Administrativo se abre la posibilidad, antes imposible, de suspender los efectos de un Acto Administrativo en contra de la teoría clásica, ya sea por efectos de la aplicación de medidas cautelares ante daños de difícil o imposible reparación en vía Constitucional, o en su defecto, por la omisión del Ente de la Administración Pública de pronunciarse sobre una petición de suspensión de Acto Administrativo. Siendo éstos los panoramas respecto a la suspensión de los Actos Administrativos el presente trabajo se enfoca fundamentalmente en los dos únicos casos que existen de suspensión de los mismos, esto es, por la omisión de la Administración Pública, en contestar un pedido de contestar un pedido de suspensión de Acto Administrativo, materia que hasta el momento no se encuentra reglada en nuestro país, ni existe un procedimiento específico para hacerla efectiva.

Para el efecto, se tomarán en cuenta tanto los fallos como las decisiones Administrativas referentes a la suspensión de los Actos Administrativos y por

otro lado se analizara las únicas demandas presentadas hasta el momento en el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito y Corte Constitucional. Por otro lado tomando como base fundamental la normativa ecuatoriana en lo referente a las reglas de procedimientos administrativos que existe se criticara si es necesario la creación de una Ley de Procedimientos Administrativos y reformas al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, más específicamente a la suspensión de los Actos Administrativos.

## Capítulo I Actos y Recursos Administrativos

### 1.1. *Concepto de Derecho Administrativo y Nociones Generales*

#### EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Muchos autores y doctores en jurisprudencia aceptan y plantean la idea de que los conceptos que encontramos en derecho respecto de temas o situaciones específicas no pueden ser tomados desde un solo criterio, análisis o tendencia ideológica. Así, también es el caso del derecho administrativo que al tener variables necesarias a tomarse en cuenta en su concepto, obliga de principio a fin en este primer capítulo a recopilar algunos de los elementos, principios, tendencias doctrinales, entre otros aspectos que la mayoría de los autores de Derecho Administrativo han plasmado en sus libros al momento de definir al Derecho Administrativo.

#### 1.1.1 Derecho Administrativo y sus elementos:

Tanto el Derecho Administrativo como su concepto han tenido algunas variaciones que fueron a la par de su evolución histórica en cuanto a sus elementos y principalmente en sus limitaciones. Claro está que hay que mencionar que el Derecho Administrativo desde su origen siempre ha contado con nociones y principios fundamentales como los son el de administrado, administrador y administración pública. *“Como aspecto inicial expresamos que el derecho administrativo es el que regula la Administración Pública, en su interior y en su relación con sus administrados.”* (Romero Pérez, 1999, pág. 3) Como podemos ver en esta definición elemental de Derecho Administrativo se ha tomado como elementos esenciales a la Administración Pública, a los administrados, y tácitamente al administrador. Y es así, como nace la obligación de definir y entender primero estos elementos para luego plasmar definiciones más completas sobre el Derecho Administrativo.

### 1.1.2 Administrado:

El administrado “*es toda persona física o jurídica, ya sea esta de Derecho Público o Privado que se encuentren sometidos en una relación de subordinación respecto de una Administración Pública*”. (Associació Funcionaris Locals, pág. 2). Como se puede apreciar en la primera parte de esta definición se toma en cuenta que el administrado puede ser tanto una persona natural como una jurídica es decir un ciudadano o una empresa. En un segundo plano se menciona que esta persona natural o jurídica puede pertenecer tanto al ámbito público como al privado, como lo puede ser una empresa privada o un funcionario público. La subordinación es la parte fundamental de este concepto ya que es esta relación jurídica la que permite al administrador a través de la administración pública gobernar al administrado. Es necesario aclarar de manera muy breve que el administrador sólo puede ejercer esta relación de subordinación a través de la administración pública, porque el administrado mediante un proceso democrático entregó esta capacidad de ser tutelado. La mayoría de autores modernos, plasman en sus obras de manera general al momento de definir al administrado como toda persona sometida a la administración del Estado o administrador; concordando y defendiendo tácitamente el concepto antes mencionado con todos sus elementos.

### 1.1.3 Estado:

No entraré a analizar a profundidad por qué antes de la Edad Media no existía la noción de Estado como tal; ya que considero de mayor importancia enfocarme en varias de las definiciones que han sido tomadas en cuenta al momento de definir al Estado, refiriéndome tanto autores contemporáneos como modernos, con el fin de continuar con el análisis del concepto de Derecho Administrativo.

Utilizaré al filósofo alemán, Emmanuel Kant como referencia tanto bibliográfica como histórica para explicar por qué el origen del Estado como concepto surge después de la Edad Media y no antes de ella. Kant tomo como fundamentos

claves al pueblo como el soberano de los Estados, y a la división de poderes como idea sustancial en la cual se perfecciona la tutela de los Derechos y las libertades individuales; teniendo en cuenta que estas ideas sólo se las puede considerar después de la Ilustración y de la Revolución Francesa. En la Edad Media no se consideraba al pueblo como el soberano, ni mucho menos existía la noción de Derechos y libertades individuales. Al contrario a lo largo de esta época existían imperios monárquicos donde el soberano era el rey, y donde a pesar de que estos imperios tenían varias de las características de Estado no se los podía considerar como tal. *“Ente jurídico que reclama legítimamente el uso mono político de la fuerza sobre un determinado territorio”*. (Weber,2001, pag.193). En conclusión para Kant, el origen del Estado, como organización política, social y soberana se puede encontrar en el Contrato Social, dándole así al Estado la finalidad del reconocimiento y del respeto de los derechos individuales. En la tesis Marxista se menciona un concepto de lo que era considerado Estado antes de la Edad Media, *“aparato de poder legitimado, usado por la clase dominante para mantener su hegemonía en la sociedad”*.

De manera general al Estado o administrador se lo puede definir desde un punto de vista político y sociológico. Desde el punto de vista político he escogido dos definiciones que considero son claras para comprender que es Estado. *“La organización política de un pueblo sobre un territorio determinado”* ( de Francesco, 1975); y *“Sociedad territorial, jurídicamente organizada con el poder soberano que persigue el bien común”*. ( Fernández Vázquez, 1981, pág. 89). Por otro lado desde el punto de vista sociológico *“El Estado es el resultado de un contrato social conforme al cual el gobierno provee a la sociedad bienes y servicios públicos y los individuos aportan recursos financieros y apoyo al gobierno”* ( Rousseau, 1762). Por lo antes expuesto se puede definir al Estado de manera general como la entidad jurídica política que está integrada por territorio, población, soberanía y gobierno que resulta de la afinidad en ordenamiento legal que identifica a un grupo de personas.

Por otro lado es importante especificar las funciones del Estado al momento de ejercer su poder de Administrador y para esto me remito al escritor

Héctor Escola y a su obra “Compendio de Derecho Administrativo”; la cual muestra de una forma práctica la organización Estatal para su administración.

*“El Estado para asegurar y garantizar las entidades rectoras del organismo social, ejerce el poder por medio de la Función Ejecutiva, Legislativa y Judicial. A la Función Ejecutiva le corresponde administrar los servicios públicos, dar órdenes e instituciones para su fiel cumplimiento; a la Función Legislativa le compete fiscalizar los actos de la administración central e institucional; y, expedir, modificar, reformar, derogar e interpretar las leyes; a la Función Judicial, la potestad de administrar justicia en nombre del estado y autoridad de la Ley.”* (Lima Endara, 2001, pág. 9).

Como se puede apreciar la administración de un Estado no sólo radica o es ejercida por el poder Ejecutivo sino que esta actividad administrativa está claramente distribuida en los tres poderes del Estado y por consecuencia evitando la concentración de poder en una sola función. Claro está que en el Ecuador existen dos poderes más como lo son el poder Electoral y El de Control y Participación Ciudadana, que no reflejan otra realidad que la que expresamos en este párrafo de desconcentración de los poderes del Estado y la tendencia practica e ideológica que la actividad administrativa del Estado no solo está en el poder Ejecutivo.

#### 1.1.4 Administración Pública:

“La función administrativa: el vocablo ‘Administración’ o Ejecutiva que se deriva de la expresión latina ‘administratio’ o ‘administrare’, compuesta a su vez por las voces ‘ad’ es decir, a y ‘ministrare’, que significa servir, en su alcance etimológico lleva implícito un sentido de acción, actividad, servicio, manejo, o ejercicio de algún cargo” (Lima Endara, 2001, pág. 11). La Administración Pública como ya mencioné anteriormente forma parte importante tanto del concepto de Derecho Administrativo como en la ejecución de éste al momento de aplicarlo en los diferentes casos y situaciones que se dan al interior de un Estado. Es así como las relaciones jurídicas que se dan a través de la Administración Pública con los Administrados se regulan por el Derecho

Administrativo. Es por eso que concuerdo con García de Enterría que para entender una conceptualización completa de Derecho Administrativo hay que entender que es la Administración Pública. Formándose la relación jurídica entre Administrador, Administración Pública, Administrado. Dicho en otras palabras, que el Derecho Administrativo regula las funciones y actividades que tiene el Estado a través de la administración Pública hacia los administrados; siendo la Administración Pública la vía de ejecución del Derecho Administrativo. “La administración es, pues, desde este punto de vista, el gobierno, manejo o dirección de un interés, encaminado a un objeto o fin determinado, que consiste en una hacer compuesto de actos sucesivos y continuados, cuyo conjunto constituye la actividad en la que se basa la administración.” (Lima Endara, 2001, págs. 11-12)

Según el artículo escrito por el Doctor Hernán Jaramillo respecto de la Administración Pública en la página web [derechoecuador.com](http://derechoecuador.com), se puede concluir que la Administración Pública es una acción de carácter técnico jurídico que se encuentra de manera permanente en la vida de un Estado, y es ejecutada por un conjunto de órganos e instituciones jerárquicamente organizados con el fin de brindar servicios públicos de manera eficaz y eficiente, que satisfagan el bien común y necesidades de los administrados. Cabe aclarar que esta acción es técnica ya que se refleja en varios aspectos comprendidos en el ámbito de la Administración como son: la planificación, organización, dirección, control, coordinación y evaluación; y es jurídica porque tiene respaldo en la Ley, tomando en cuenta que en derecho público se hace estrictamente lo que la Ley manda, enmarcándose así la administración pública siempre en la normativa vigente y teniendo efectos jurídicos tanto en los órganos e instituciones públicas como en los Administrados. En el mismo artículo se menciona al Dr. Aníbal Guzmán Lara, que define a la Administración Pública como

*“la acción del gobierno encaminada en forma ordenada y técnica al cumplimiento y aplicación de leyes y reglamentos, a promover el bien público en todas sus manifestaciones, económica, de seguridad, de protección, de*

*integridad territorial, educación, vialidad, etc., como a dar resoluciones oportunas a las reclamaciones y peticiones que se susciten o presentaren*". (Jaramillo Ordóñez, 2008, pág. 12).

Hay que tener en claro que la Administración Pública, a diferencia de los Administrados, no persigue fines propios o particulares, sino que tiene como única razón de ser y actuar, el lograr satisfacer los intereses generales o públicos; donde a pesar, de estar compuesta de un conjunto de órganos e instituciones estatales con personalidades jurídicas independientes entre ellas, apuntan siempre a este fin común. El interés general, de manera general está claramente especificado en los principios y valores de la Constitución y en las normas de carácter público, mismas que son creadas por el poder Legislativo y ejecutadas por el Poder Ejecutivo. "*La administración pública, haga lo que haga, es siempre fiel tutora del interés público... se cree que administración y sociedad son lo mismo y que nada diferencia el interés de la administración del interés público*". (Gordillo, 2000, pág. 5).

Las normas de Derecho Administrativo confieren poderes a la Administración Pública con el fin de establecer una posición de supremacía sobre los Administrados, aspecto de carácter necesario para que el Administrador pueda gobernar y dirigir con eficiencia y eficacia. Plasmándose de esta manera la diferencia entre las relaciones de los ciudadanos con el ente administrador; respecto de las relaciones de igualdad jurídica que son propias del Derecho privado. Afirmándose la tendencia ideológica que ha ido evolucionando desde La Revolución Francesa donde el interés general no puede quedar sometido a los intereses privados. Tomando como referencia que la Administración Pública al estar compuesta por una diversidad de elementos, ha permitido que se tenga una variedad de enfoques y sistemas distintos como ya lo hemos mencionado anteriormente. Por su parte nuestra actual Constitución en el artículo 227 determina que "*La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación,*

*planificación, transparencia y evaluación*". (Constitucion de la Republica del Ecuador, 2008).

#### 1.1.5 Concepto de Derecho Administrativo:

Una vez definidos los elementos básicos del concepto de Derecho Administrativo como son: el Administrado, Administrador (Estado), y la Administración Pública; se puede entender de manera más concreta el marco teórico de lo que se entiende por Derecho Administrativo al referirnos a la rama del derecho compuesta por el conjunto de principios y normas de carácter netamente público, que rigen a la administración pública, misma que se encarga de ejecutar estos principios y normas para que la sociedad las cumpla. Dejando así, lineamientos y límites claros dentro de las relaciones que nacen entre la sociedad y el Estado, donde el Estado haciendo uso de la soberanía que el pueblo le otorgó, los administra brindando entre otras cosas servicios públicos. En conclusión la esencia del Derecho administrativo es la defensa de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, y ésta a su vez actuando a través del ejercicio del poder público en beneficio de la colectividad. Por su lado Roberto Dromi dice como definición de Derecho Administrativo que es *"la rama de Derecho Público que proyecta en el plano existencial los principios axiológicos y normativos primarios del Derecho Constitucional"* (Dromi R. J., 2008, pág. 24).

#### 1.1.6 Diferencia entre Derecho Administrativo y Derecho Administrativo Positivo:

Además de conceptualizar que es el Derecho Administrativo es importante diferenciarlo con lo que se entiende por Derecho Administrativo positivo; *"es la ciencia jurídica que está constituida por una serie de disciplinas que presentan el común de nominador de ocuparse del sistema normativo que es propio y característico de cada cultura y de cada país, como representativo, en su espacio y en su tiempo, de aquello que se estima propiamente jurídico"* (Pantoja Bauza, 1996, pág. 14). Tomando como base la definición que da este autor chileno, se puede decir que el Derecho Administrativo positivo no es más

que la norma dentro de una jurisdicción específica; mientras que el Derecho Administrativo es el conjunto de esas normas sumadas a la administración pública, al ente administrador y al administrado; es decir es la relación entre un todo (Derecho Administrativo) y una parte de ese todo (Derecho Administrativo Positivo).

#### 1.1.7 Origen del Derecho Administrativo:

Pasando al análisis del origen del Derecho Administrativo se puede iniciar planteando la idea que el Derecho Administrativo nace con la concepción de Estado; claro está guardando relación y teniendo en cuenta todos los elementos del concepto mencionado anteriormente sobre el Estado. La palabra Estado como tal, surge con varios acontecimientos históricos propios de fines de la Edad Media y comienzos de la Moderna. Principalmente con la Revolución Francesa (1789) y la Revolución Inglesa (1688); sin dejar de lado o menospreciar los efectos políticos y culturales que también dejaron la emancipación de las colonias de América (1776), y las teorías políticas enunciadas por Montesquieu y de Rousseau.

Los filósofos Montesquieu y Rousseau fueron de gran importancia para el Derecho Administrativo, pues en el origen de esta rama del derecho plasmaron la teoría de la división de poderes (Montesquieu) y la concepción de la ley como expresión de la voluntad general (Rousseau). Teorías que al momento de ponerlas en la práctica dan inicio a una serie de conceptos que forman parte de lo que hoy conocemos como Derecho Administrativo. El escritor Manuel Santaella hizo una recopilación de los textos de Montesquieu, destacando entre estos uno, en el que este filósofo se refiere a *“el legislador constitucional debe procurar crear, como el legislador ordinario, en primer término, un ámbito de libertad. El principal recurso con que cuenta para ello, es establecer la organización del Estado, limitando el ejercicio del poder mediante su adecuada separación y distribución entre las diversas instituciones.”* (Santaella Lopez, 1995, pág. 56).

Es así, como desde un inicio en las nociones de Estado, los filósofos y tratadistas se dan cuenta de la necesidad de plasmar en sus obras las tendencias de las libertades de los ciudadanos, límites al poder de los gobernantes, y la distribución de poderes en diferentes instituciones del Estado. Lo que guarda estrecha relación con lo que se planteó en párrafos anteriores, sobre el Derecho Administrativo, el Administrador (Estado), el Administrado y sus límites respectivos. Por su parte Rousseau se dedicó, entre otras cosas, a fomentar el pensamiento de que la ley siempre tiene que reflejar y expresar la voluntad y las necesidades del pueblo. Pensamiento que en cierta forma da paso en un primer plano a lo que hoy se define como Ley y en segundo plano a plantear que sí la ley es la expresión de la voluntad general, y no sólo la del gobernador, por consecuencia se le pone límites necesarios a este último, para que no caiga en acciones de un abuso de poder por su posición de gobernante; idea que se ve reflejada en el pasar del tiempo y en la evolución del Derecho Administrativo al momento de tener en cuenta que éste solo puede hacer lo que la Ley estrictamente establece.

Por su lado Roberto Dromi en su libro Derecho Administrativo plantea como fundamento o elemento esencial del Derecho Administrativo el pensamiento de que los seres humanos para gozar de sus libertades en comunidad necesitan de alguien o algo que los dirija y controle, y que ese alguien o algo además de ponerles límites debe crear procedimientos que también ponga límites al momento de ejecutar su control y dirección. Dromi plasma esto al momento de decir que *“no existe libertad sin autoridad, y no existe autoridad si sus gobernados no tienen libertad”*. (Dromi J. R., 2004, pág. 34). La emancipación de las colonias en América fue un anuncio de lo que se veía venir acerca de la fragmentación de las monarquías como tipos de gobiernos disfuncionales. Donde el monopolio de poder sin límite alguno dependía de un grupo pequeño de personas que se encargaban de gobernar apoyados en la práctica, diría de injusticias y atropello a los derechos de las demás personas. Forma de gobierno que al debilitarse por problemas políticos y económicos terminó por desaparecer por la disconformidad descontrolada de la sociedad; situaciones que fueron desencadenando una serie de cambios estructurales dentro y fuera

de las monarquías. Cambios que dieron como resultado la transformación de los sistemas de gobierno y la creación de nuevos Estados y Administraciones Públicas lideradas por tendencias más democráticas con límites, obligaciones y derechos tanto para el pueblo como para el gobernador. Todo esto trajo como resultado la base de los principios y elementos que encontramos en las definiciones de Derecho Administrativo a lo largo de la historia.

La crisis económica por la que pasaba Francia después de las guerras sumado a la mala administración de los fondos públicos fueron los motivos mediatos para que se desate la Revolución Francesa. Lo que desencadenó una serie de acontecimientos al interior y exterior de Francia que provocaron un descontento social e inseguridad política. Los acontecimientos principales fueron: el aumento de impuestos en el campesinado y la burguesía, el importante debilitamiento en la estructuras sociales y económicas causado por las numerosas pérdidas generadas por la derrota de Francia en la Guerra de los Siete Años frente a los británicos, y por último el desequilibrio que causaron los préstamos a las colonias inglesas en América durante la Guerra de la Independencia. Sucesos que solo eran una pequeña muestra y reflejo de las falencias que poseía la forma de gobierno monárquico.

La Revolución Francesa además de ser el cambio político más importante que se produjo en Europa a fines del siglo XVIII fue un fenómeno social; dónde el pueblo que estaba oprimido se cansó de las injusticias; triunfando sobre lo que se había establecido y aceptado culturalmente hasta ese entonces como lo eran los privilegios de la nobleza feudal y del estado absolutista. Cabe decir que esta Revolución trajo cambios estructurales en la forma de gobierno y en la concepción de derechos y libertades para los ciudadanos tanto para Francia como para otros países que tomaron de ejemplo esta Revolución, ya que poseían conflictos sociales similares, en contra de un régimen monárquico. Empezando a estructurarse nuevas formas de administración Estatal que se mantienen hasta nuestra época a la hora de plasmar una sola norma suprema los derechos y obligaciones del Estado y los ciudadanos.

La Revolución Inglesa fue un aporte para el Derecho Administrativo ya que a través de éste se logró establecer muchos de los principios de organización estatal que hoy en día conocemos. Con el Common Law se logró fomentar un tipo de organización en el ámbito judicial diferente a la que ya existía y plasmar un sistema administrativo guiado por la costumbre por encima de la Ley. Donde el Estado gobierna basándose en hechos jurídicos que han pasado para luego generalizarlos y establecer sus principios de gobierno. Fortaleciendo el control Jurisdiccional de la Administración Pública e instituyendo por primera vez un proceso Administrativo de gobierno y de administración.

## 1.2 ¿Qué son los Actos Administrativos?

En esta parte del primer capítulo intentare definir con la mayor exactitud posible a los Actos Administrativos con todos sus elementos y características con el fin de llegar a complementar el marco teórico necesario para explicar más adelante sobre la suspensión de los Actos Administrativos que es el tema principal de esta tesis. Muchos de los temas y actividades realizadas en el ámbito Administrativo y en general en el Derecho Administrativo como lo son: el poder de la Policía, servicios públicos, contratos administrativos, etc., son ejecutados por medio de un conjunto de decisiones e informes plasmados en Actos Administrativos. *“Los Actos Administrativos surgen luego de las Guerras de la Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica y Revolución Francesa, esto es con la instauración del denominado estado liberal de derecho”* (Morales Tobar, 1999, pág. 45). Cuando empezaron a formar parte de los modelos de gobierno que toman como principios necesarios la división de poderes y límites a esos poderes; y que terminaron por tener gran aceptación hoy en día al irse implementado en nuevas formas de gobierno con Instituciones Públicas; dónde se toma como prioridades la participación y legitimación de los derechos del colectivo y en donde las audiencias públicas juegan un papel importante, quedando la administración pública sometida a un régimen de derecho.

### 1.2.1 Antecedentes Históricos de los Actos Administrativos:

Antes de estos acontecimientos históricos se tomaba como una especie de Actos Administrativos a las órdenes que ejecutaba el rey o monarca al momento de la recaudación de impuestos. Etapa histórica donde el modelo autoritario del Acto Administrativo era un problema grave y que de cierta forma fue el principal motivo para que el pueblo se levante en las Revoluciones e Independencias. *“El derecho del individuo, no la potestad de la Administración. In dubio pro libertatis, no in dubio pro administratione.”* (Gordillo, 2000, pág. 3). Principio filosófico que se encuentra plasmado en nuestra Constitución y demás Leyes de Derecho Administrativo, dando un control y límite al poder que tiene el Estado en su categoría de Administrador. Se puede decir que este problema de un modelo autoritario del Acto Administrativo ya se superó, aunque aún persiste un problema igual o más grave que radica en el pensamiento que tienen los funcionarios públicos, de que por tener algunas de las facultades que les da la Administración Pública se creen dueños de ella y capaces de emitir órdenes, soluciones, informes, actos administrativos, basados en sus propios criterios e incluso emociones manipulando y deslegitimando a la Administración Pública, sin tener el más mínimo interés de lo que esto ocasiona o puede ocasionar. *“...puesto que el acto no se deriva de Dios sino de un funcionario o empleado público autóctono, al cual se endiosa con el manto del bien común propio de su esencia”* (Gordillo, 2000, pág. 5).

*“La búsqueda de la definición de acto administrativo no es una búsqueda de esencias: debe estudiarse el fenómeno administrativo buscando una clasificación que lo sistematice y explique adecuadamente”.* (Gordillo, 2000, págs. 1-3). Gordillo con esta afirmación quiere dejar en claro que para entender lo que es el Acto Administrativo hay que ir más allá de solo definirlo en pocas palabras al hacer un análisis superficial. Planteamiento que da la pauta para empezar a exponer lo que en realidad es un Acto Administrativo y todo lo que este involucra. Dentro del fenómeno administrativo que se expuso en párrafos anteriores, y se logró enfatizar acerca de la importancia que juega la Administración Pública al momento de entender y delimitar los alcances del

Derecho Administrativo. Siendo así los Actos Administrativos el único mecanismo estructurado de la Administración Pública Estatal que basa sus funciones al momento de ejecutar, dirigir, o servir; procesos que dan como resultado el cumplimiento de las necesidades de todos los particulares.

Antes de empezar con algunas de las definiciones que dan varios autores respecto del Acto Administrativo considero necesario hacer una primera diferenciación entre lo que es un Acto Administrativo de lo que es un Acto de la Administración ya que diferenciando estos dos conceptos se va estructurando los lineamientos sobre las tendencias doctrinales que se toman en cuenta al momento de definir al Acto Administrativo. *“Existen actos que nacen de la administración pública pero que sus efectos solo se producen al interior del órgano o del ente a estos los denominamos actos de la administración, cuando los efectos jurídicos rebasan los límites internos de la administración, nos encontramos frente a un acto administrativo”* (Morales Tobar, 1999, pág. 51). Al ser esta cita clara para diferenciar al Acto Administrativo del Acto de la Administración, solo queda complementarla con un ejemplo siendo un Acto Administrativo la declaración de utilidad pública (expropiación) de un terreno; y, un Acto de la Administración el despido de una secretaria de un órgano de la Administración. El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en el Artículo 70 dice que *“son toda declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma indirecta en vista de que solo afectan a los administrados a través de los actos, reglamentos y hechos administrativos, dictados o ejecutados en su consecuencia”* (Estatuto del Regimen Juridico de la Funcion Ejecutiva, Registro Oficial 411 del 31 Marzo de 1994).

### 1.2.2 Definiciones del Acto Administrativo:

Son muchas las definiciones tomadas desde diferentes tendencias doctrinales que se han dado respecto del Acto Administrativo, cada una abordándolo desde su naturaleza y elementos más esenciales hasta su análisis más profundo al definirlo desde un punto de vista formal y desde un punto de vista

material. Marco Morales en su libro Derecho Constitucional para fortalecer la Democracia da cuatro definiciones que considero hay que tomarlas en cuenta para empezar con el análisis de los Actos Administrativos.

*“Para Gabino Fraga, acto administrativo ´consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales´. El profesor Roberto Dromi, en su obra Derecho Administrativo dice: ´son actuaciones y declaraciones administrativas unilaterales y bilaterales, individuales y generales, con efectos directos e indirectos´. Para Manuel María Díez es ´una declaración unilateral de un órgano de Poder Ejecutivo en ejercicio de su función administrativa que produce efectos jurídicos con relación a terceros´. En el texto Curso de Derecho Administrativo de Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, acto administrativo es ´la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria´.” (Morales Tobar, 1999, págs. 34-35) .*

Todas las definiciones de los escritores antes citados enmarcan sus conceptos de Acto Administrativo hacia una tendencia formal o una material, dejando incompleta en muchos de los casos su noción respecto de los Actos Administrativos. Claro está que hay que resaltar que todos mencionan de una u otra forma tres elementos esenciales de los Actos administrativos como lo son: la declaración de voluntad de autoridad competente, efectos jurídicos de orden general o particular y la necesidad de que un Acto Administrativo trate sobre asuntos de la Administración Pública.

### 1.2.3 Elementos de los Actos Administrativos:

La competencia en materia de Derecho Administrativo no es más que la aptitud o facultad que tienen los órganos y funcionarios públicos de actuar respecto de un tema administrativo determinado, haciendo uso de las facultades que se les otorgó a través de la Ley. De igual forma, la declaración de voluntad de autoridad competente que tiene que tener un Acto Administrativo es que éste *“emana de un órgano que expresa su voluntad a través de su representante o*

*autoridad, en uso de las potestades que la normativa jurídica le atribuye al órgano, el mismo que es competente en razón de los poderes, atribuciones y facultades, que les son conferidas al órgano público estatal, para el cumplimiento de las responsabilidades que le han sido asignadas” (Morales Tobar, 1999, pág. 23). Un aspecto que no deja de ser importante es que en Derecho Público y por ende en Derecho Administrativo la competencia radica en los lineamientos que la norma explícitamente y estrictamente establece. “En derecho privado la capacidad reconocida al ser humano lo habilita para desenvolverse en todo sentido, sin otros límites que los establecidos, a texto expreso, por la Constitución o las Leyes. En cambio, las personas públicas y sus órganos actúan solamente en la zona que les fija el derecho vigente, debiendo fundarse siempre en textos expresos”. (López Obando, 2001, pág. 155) .*

En otras palabras, en el derecho privado los particulares pueden hacer o dejar de hacer todo lo que la Ley no les prohíbe, mientras que en derecho público los órganos y sus funcionarios públicos solo pueden actuar conforme a lo que la Ley les manda o les da la facultad para hacer o dejar de hacer. Este último es considerado uno de los principios elementales y más importantes que surgieron para dar límites y control al Derecho Público y en consecuencia al Derecho Administrativo, con el fin de evitar el abuso de poder que pueden llegar a tener los órganos y funcionarios públicos al ser las personas naturales o jurídicas que se encargan de ejercer el poder de la Administración Pública.

Un aspecto importante que hay que aclarar surge de la confusión que existe en saber diferenciar lo que es competencia de lo que es jurisdicción, situación que está reflejada desde algunos alumnos de derecho en las Universidades hasta varios de nuestros Funcionarios Públicos. Para diferenciar a estos dos conceptos jurídicos me remitiré al Código de Procedimiento Civil en sus primeros artículos para definir la jurisdicción y al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, que en adelante se lo abreviara con las siglas ERJAFE, para definir competencia.

*“Art. 1 La jurisdicción, esto es, el poder de administrar justicia, consiste en la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en una materia determinada, potestad que corresponde a los tribunales y jueces establecidos por las leyes.”* (Código de Procedimiento Civil). Es decir, la jurisdicción es la facultad que tienen los tribunales y jueces designados por la Ley para administrar justicia.

*“Art. 84.- DE LA COMPETENCIA.- La competencia administrativa es la medida de la potestad que corresponde a cada órgano administrativo. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se ejerzan en la forma prevista en este estatuto”* (Estatuto del Regimen Juridico de la Funcion Ejecutiva, Registro Oficial 411 del 31 Marzo de 1994).

Como se puede ver la competencia es la facultad de actuar que tiene cada órgano administrativo o funcionario de acuerdo a la potestad administrativa que se le ha otorgado mediante Ley en razón de materia, territorio y tiempo. De acuerdo con el artículo 85 del ERJAFE las razones de la competencia se miden según: *“a) La materia que se le atribuye a cada órgano, y dentro de ella según los diversos grados; b) El territorio dentro del cual puede ejercerse legítimamente dicha competencia; y, c) El tiempo durante el cual se puede ejercer válidamente dicha competencia”*. Por el momento se dejará inconcluso las definiciones y aspectos que involucran el concepto de la competencia, ya que se lo retomara con mayor extensión y de una manera más completa al mencionarlo más adelante dentro de los elementos del Acto Administrativo.

Pasando al segundo elemento de los Actos Administrativos que fue tomado en cuenta por los autores antes citados cuando nos referimos a las definiciones de Acto Administrativo, se hablará acerca de los efectos jurídicos de orden general o particular. El Acto Administrativo al ser un acto jurídico que surge de una declaración de voluntad de autoridad competente involucra en consecuencia efectos jurídicos que afectan de manera particular o general. *“Cuando los elementos atañen única y exclusivamente al particular, hemos de hablar de*

*actos individuales, interpartes o subjetivos, por ejemplo un nombramiento; y cuando concitan la atención general, de actos generales, colectivos, objetivos, verbigracia el reglamento” (Gordillo, 2000, pág. 104).*

Por otro lado es necesario decir que haciendo un análisis paralelo respecto de los efectos de los Actos Administrativos, se podría concluir que todos los Actos Administrativos surten efectos que involucran a todos de manera general; ya que muy a pesar de que afecten en un primer momento a un particular a la larga esta afectación debe ser reconocida, aceptada y respetada por todos. Es a partir de los efectos de los Actos Administrativos, sean estos generales o particulares, que se analiza sobre los Actos Administrativos anulables, nulos de pleno derecho y la suspensión de estos. Es decir los efectos de los Actos Administrativos son los que nos van a dar la pauta de las características del acto emanado por autoridad competente.

La tercera y última característica tomada en cuenta en las definiciones de Acto Administrativo mencionadas en párrafos anteriores versa sobre el contenido que estos deben tener para ser considerados o categorizados como actos jurídicos dentro del Derecho Administrativo. Contenido que involucra temas de materia administrativa, relacionados y emanados unas veces con los asuntos que competen a la Administración Pública y otras veces emitidos por órganos que no son netamente administrativos. Aspecto que se debe explicar a partir de las dos corrientes metodológicas que existen para definir a los Actos Administrativos. Según el Doctor Marco Morales *“actos administrativos desde el punto de vista formal, son todos los que emanan del órgano administrativo (léase ejecutivo); y desde el punto de vista material son actos administrativos todos los que tienen un contenido administrativo independiente de la naturaleza del órgano del que emana”* (Morales Tobar, 1999, pág. 67). La primera es tomada desde un punto de vista orgánico, subjetivo o formal basado en que los Actos Administrativos solo son aquellos Actos que surgen de la actividad administrativa realizada por órganos administrativos; y la segunda noción tomada desde un punto de vista objetivo, sustancial o material que dice que los Actos Administrativos son aquellos que nacen de cualquier órgano del Estado,

sea este administrativo o no, siempre y cuando su actuación sea administrativa. Es así como la mayoría de autores de Derecho Administrativo basan sus obras al momento de definir al Acto Administrativo y al tratar de explicar el origen del Acto respecto del órgano competente para saber si es un Acto Administrativo o no. En conclusión, *“acto administrativo es el que dictan órganos administrativos y no otros órganos (formal); acto administrativo es todo acto, cualquiera que sea el órgano que lo dicte, que tenga sustancia administrativa”* (Gordillo, 2000, págs. I-13).

Estas dos nociones doctrinales respecto de que Actos Jurídicos deben ser tomados como Actos Administrativos, generan problemas al momento de saber en que basarse para validar a un Acto Administrativo y establecer los criterios entre los actos de la administración y los Actos Administrativos; o si todos deben ser considerados Actos Administrativos con tal que cumplan con el requisito de contener en su interior materia de administración. Para explicar esta crítica que se hace respecto de los criterios objetivos y subjetivos de los Actos Administrativos y la función administrativa haré referencia al ejemplo que da Gordillo en su libro Tratado de Derecho Administrativo al plantear lo siguiente:

*“la contradicción de las nociones predominantes de función administrativa (material, sustancial) y acto administrativo (orgánico, subjetivo) se advierte en un ejemplo: el nombramiento y remoción por parte de las autoridades judiciales de un empleado de tribunales (ordenanza) es, en estas doctrinas, función administrativa, pero no acto administrativo. El nombramiento o remoción por parte de las autoridades administrativas de un empleado de la administración (ordenanza), es función administrativa y también acto administrativo.”* (Gordillo, 2000, págs. I-7).

Con este ejemplo se puede apreciar como en términos generales no hay un mismo fundamento que ayude a decir en qué casos considerar actos jurídicos iguales como Actos Administrativos y en qué casos éstos deben ser tomados en otra categoría que no sea la de un Acto Administrativo. Por otro lado, el

Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva en el Artículo 65 define al Acto Administrativo como “*toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa*”. (Estatuto del Regimen Juridico de la Funcion Ejecutiva, Registro Oficial 411 del 31 Marzo de 1994). Como se puede observar nuestra norma trata de abarcar en pocas palabras todos los elementos que ya se mencionó y estableció respecto de la definición de Acto Administrativo.

#### 1.2.4 Características de los Actos Administrativos:

El Doctor Marco Morales Tobar en su libro hace un análisis didáctico de los Elementos del Acto Administrativo, de sus características y en lo que éstos se dividen; es por esto que basaré la sistematización de dichas características y elementos del Acto Administración recopiladas en el texto antes mencionado.

- Elementos Actos Administrativo:
  1. **El mérito**
  2. **La Legitimidad**
    - a. La Voluntad
    - b. La Competencia
      - i. Elementos de la Competencia
        1. *Materia*
        2. *Grado*
        3. *Territorio*
      - ii. Transferencia de la Competencia
        1. *La delegación*
        2. *La abrogación*
        3. *La Subrogación*
        4. *La Avocación*
  3. **Contenido**
    - a. Natural
    - b. Implícito

- c. La autotutela jurídica
- d. Presunción de Legitimidad
- e. Eventual
- f. Condición
- g. Plazo
- h. Modo
- 4. Causa fin, efecto**
- 5. Forma**

- Características del Acto Administrativo:

- 1. Presunción de Legitimidad**
- 2. Ejecutividad**
- 3. Ejecutoriedad**
- 4. Revocatoria**

Una vez que se explicó en términos generales lo que son los elementos y las características del Acto Administrativo se desarrollará conceptos generales de cada uno de éstos.

El mérito está relacionado con la sana crítica administrativa, es decir con la posición que debe tomar la Administración Pública a través de los Funcionarios Públicos respecto de un determinado caso para emitir un Acto Administrativo. Claro está, que esta posición y decisión sobre la forma y el contenido del Acto Administrativo que adopta el funcionario de la administración antes de emitir el Acto Administrativo debe estar alineada o basada en la norma jurídica pertinente y en los antecedentes de tipo jurídico que se han ejecutado y se han tomado en cuenta en anteriores casos similares. Todo esto con el fin de que al emitir un Acto Administrativo no se tome en cuenta la sana crítica, tendencia ideológica, pensamiento u opinión del funcionario público; sino que la emisión del Acto Administrativo sea el resultado de un análisis jurisprudencial y normativo donde la sana crítica de la persona que emite el Acto siempre esté guiada por estos lineamientos. De esta forma los Administrados y el sistema

Administrativo tendrían una seguridad jurídica; ya que la decisión al momento de emitir un determinado Acto Administrativo y contenido del mismo no va a variar según el órgano administrativo o el funcionario público que esté a cargo. En conclusión el mérito de un acto jurídico en materia de Administrativa no es más que *“la conveniencia pública en donde la autoridad focalizando la normativa jurídica en que se sustenta, en base a su sana crítica ha de emitir el acto”* (Morales Tobar, 1999, pág. 45).

La legitimidad o presunción de legitimidad como la llaman algunos autores, desde un primer punto de vista se la puede definir como *“la presunción de validez del acto administrativo mientras su posible nulidad no haya sido declarada por autoridad competente”* (Dromi R. J., 2008, pág. 123). La palabra legitimidad no debe entenderse como sinónimo de perfección ya que muchas de las veces un Acto Administrativo puede ser Legítimo pero no perfecto. Para entender de una mejor manera lo que es la legitimidad de un Acto Administrativo es necesario definir brevemente cada uno de sus elementos, como lo son: la voluntad, la competencia, el contenido, su forma y efecto o fin. El Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva menciona a la legitimidad que tiene que tener un Acto Administrativo en su Artículo 68 al decir que *“los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dicten y, de ser el caso, se notifiquen, salvo los casos de suspensión previstos en este Estatuto”*. (Estatuto del Regimen Juridico de la Funcion Ejecutiva, Registro Oficial 411 del 31 Marzo de 1994)

La voluntad es uno de los elementos más importantes dentro de la Legitimidad que debe tener un Acto Administrativo; ya que al estar relacionada directamente con la competencia juega un factor clave y vinculante para que un Acto Administrativo tenga validez y por ende pueda ser ejecutado. La voluntad *“no es sino la declaración de autoridad competente”* (Morales Tobar, 1999, pág. 47). Es decir la voluntad es la fuerza o el motivo que tiene el funcionario público reflejada en su decisión de emitir el Acto Administrativo para solucionar un aspecto que le corresponde solucionar. Hay que tener en cuenta que en Derecho Administrativo y en consecuencia en materia de Actos Administrativos

las decisiones que se toman siempre van encaminadas a cumplir con el objeto de solucionar, llenar o satisfacer una necesidad o problema de orden general. Es por eso que esta declaración de autoridad competente nunca puede estar enmarcada fuera de los parámetros de la norma Administrativa vigente respecto de quien debe emitir el Acto Administrativo y sobre qué asuntos de la administración tiene capacidad para actuar, impidiendo y cortando de raíz la posible intención que tengan algunos funcionarios públicos de satisfacer necesidades individuales que les beneficien al momento de emitir un determinado Acto Administrativo. Algunos autores, como el Doctor Agustín Gordillo, señalan que la voluntad constituye un proceso síquico que va desde la intención de realizar el Acto Administrativo hasta la emisión del mismo, y es a partir de esta idea que se puede entender como a veces la voluntad puede llegar a tener dentro de este proceso errores intencionales o no, que la vicien causando la nulidad o suspensión del Acto Administrativo, lo que va a ser objeto del siguiente capítulo de esta tesis.

Pasando a la competencia que es el segundo de los elementos que debe tener la Legitimidad de un Acto Administrativo hay que decir que *“es el conjunto de atribuciones y potestades que tiene un órgano por mandato de la normativa jurídica (derecho objetivo), por tanto la competencia nace y deviene de la constitución, de los tratados y convenios internacionales, de la ley, de los estatutos, del reglamento, de una ordenanza, en pocas palabras de la normativa jurídica positiva”* (Morales Tobar, 1999, pág. 48). Cabe decir que la competencia siempre está atribuida al órgano público, mismo que ejerce esta a través de sus representantes o funcionarios públicos; puesto a que el órgano es un ente ficticio que necesita de una autoridad que la represente y ejerza sus funciones, potestades, atribuciones, derechos y obligaciones. La competencia en materia administrativa está dada en razón de la materia, del grado y del territorio.

La competencia en razón de la materia está relacionada con la especialidad en el conocimiento de los asuntos públicos que cada órgano y funcionario público tiene para actuar respecto de un asunto determinado. La competencia en razón

del grado está relacionada directamente con la organización jerárquica propia de la administración pública; ya que cada una de las Instituciones del Estado tiene un sistema de organización vertical donde hay autoridades y potestades superiores e inferiores. La competencia en razón del territorio está dada respecto del espacio dentro del cual el órgano desarrolla sus competencias y atribuciones, sea el ámbito internacional, nacional o regional.

Otro aspecto importante a ser mencionado dentro de la competencia está relacionado con las posibilidades que nos da la Ley para su transferencia. *“en los momentos actuales y para lograr mayor eficiencia, calidad y oportunidad en el despacho de los negocios públicos, la administración pública moderna concibe que la competencia pueda ser transferida, dándose lugar a figuras jurídico administrativas importantes tales como: la delegación, la abrogación, la subrogación, la sustitución, la suplencia y otras”*. (Morales Tobar, 1999, pág. 49). La delegación se produce cuando el jerárquico superior atribuye sus facultades al jerárquico inferior, debe ser obligatoriamente por escrito y contener de manera clara y precisa en detalle cuales son las funciones delegadas, el tiempo, los límites y la norma que permite la transferencia de la competencia ante un determinado caso. La abrogación o arrogación como algunos autores la mencionan, es la figura jurídica que se produce cuando un órgano se atribuye facultades que no le corresponden; en caso de que esto suceda el superior puede decidir ratificar las actuaciones o dejarlas sin efecto.

La subrogación según Marco Morales es la *“falta temporal o definitiva del representante de un órgano y que ha sido elegido o designado por un tiempo determinado, la competencia se transferirá a otro representante determinado en la norma”* (Morales Tobar, 1999, pág. 49). Por su parte la avocación se da cuando el jerárquico superior asume conocimiento de los asuntos que le corresponde al inferior, lo que en la práctica se da muy poco ya que el jerárquico inferior se encuentra subordinado al jerárquico superior y no al revés. El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en los Artículos 84 y 85 afirma lo que mencioné con anterioridad sobre la competencia al momento que establece lo siguiente:

*“Art. 84.- DE LA COMPETENCIA.- La competencia administrativa es la medida de la potestad que corresponde a cada órgano administrativo. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se ejerzan en la forma prevista en este estatuto.*

*Art. 85.- RAZONES DE LA COMPETENCIA.- La competencia administrativa se mide en razón de: a) La materia que se le atribuye a cada órgano, y dentro de ella según los diversos grados; b) El territorio dentro del cual puede ejercerse legítimamente dicha competencia; y, c) El tiempo durante el cual se puede ejercer válidamente dicha Competencia” (Estatuto del Regimen Juridico de la Funcion Ejecutiva, Registro Oficial 411 del 31 Marzo de 1994).*

Una vez que ya se habló sobre la competencia, sus elementos y su transferencia, pasare a referirme al contenido de un Acto Administrativo. El contenido es lo que se manda a hacer o no hacer con un determinado Acto Administrativo, el cual siempre refleja la expresión de voluntad del funcionario público que emitió el Acto Administrativo para solucionar una necesidad de la función administrativa. La doctrina que hay respecto del contenido del Acto Administrativo señala que este puede ser natural, implícito y eventual. Al hablar que el contenido de un Acto Administrativo debe ser natural nos referimos a la identidad y características propias de cada Acto Administrativo; claro está entendiendo que hay Actos Administrativos similares pero nunca idénticos. Es decir el contenido natural de los Actos Administrativos es el señalar el fin específico que se pretende conseguir con la emisión de un determinado acto. Una de las características del contenido del Acto Administrativo es que siempre está implícito o sobreentendido que todos estos actos deben estar enmarcados en la normativa pertinente y sólo pueden mandar a hacer o no hacer algo que la Ley les faculta de manera explícita. Es otras palabras el Acto Administrativo siempre debe tener en cuenta las reglas del Derecho Público acerca de la autotutela jurídica y presunción de legitimidad de las cuales ya se habló en

párrafos anteriores. Por otro lado el contenido de un Acto Administrativo se dice eventual cuando en un acto determinado existen elementos que pueden estar como no estar siempre y cuando no se afecte la naturaleza propia de cada Acto Administrativo en relación a su contenido. Dentro de esta característica de eventualidad que puede llegar a tener el contenido de un Acto Administrativo se encuentra la condición, el plazo y el modo.

El fin de un Acto Administrativo surge de la relación que existe entre las causas, los motivos, las razones, por qué se emitió el mismo con el efecto o resultado que se pretende conseguir con éste. La voluntad que tiene cada uno de los diferentes Actos Administrativos guarda una cierta relación con el fin de éste, ya que la voluntad es el motor que impulsa a que un Acto Administrativo se emita. Se dice que tiene solo una cierta relación ya que como mencionamos antes la voluntad del Acto tiene mucho que ver con la libre voluntad del funcionario público que emite el Acto Administrativo, siendo esto un problema que muchas de las veces afecta la sujeción a las normas de Derecho Administrativo que tiene que tener el fin de cada Acto Administrativo. Cabe resaltar una vez más como se lo ha hecho a lo largo de este capítulo al mencionar la importancia de saber o tener presente que con la emisión de los Actos Administrativos se persigue un fin común que es el de llegar a satisfacer o llenar las necesidades de la comunidad, buscando siempre el bienestar social de los integrantes del Estado.

Todo proceso o actividad administrativa está revestida de una serie de procedimientos, que tanto el Administrador como el Administrado están llamados a cumplir para que determinado trámite o acto jurídico sea válido. *“Son elementos esenciales dentro de la forma del acto administrativo, el nombre firma y rúbrica de la autoridad de la que emana el acto, lugar y fecha de exteriorización o expedición del mismo, determinación clara y concreta de la motivación y el contenido del mismo, solo así se podrá establecer si el acto es legítimo y constitucional”* (Morales Tobar, 1999, pág. 52). La forma del Acto Administrativo no es sino la estructura que debe tener el mismo, la cual refleja la voluntad del funcionario público que emitió el Acto Administrativo; voluntad

que persigue el dar respuesta a una necesidad de la administración. Es necesario aclarar que no es lo mismo la forma que las formalidades de un Acto Administrativo, siendo éstos últimos *“los requisitos que han de observarse para dictar el acto y pueden ser anteriores, concomitantes o posteriores al acto; la forma es uno de dichos requisitos y se refiere al modo como se documenta a la voluntad administrativa que da vida al acto”* (Sayagués Laso, 2002, pág. 22). Es decir, la estructura o forma es el conjunto de formalidades o pasos que se dan antes y después de la emisión de un Acto Administrativo para que este se repute legítimo. En el Artículo 123 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva dice:

*“Forma.- 1.- Los actos se producirán por escrito. 2.- En los casos que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal, la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se efectuará y firmará por el titular del órgano inferior o funcionario que la reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que procede. Si se tratara de resoluciones, el titular de la competencia deberá autorizar una relación de las que haya dictado de forma verbal, con expresión de su contenido. 3.- Cuando deba dictarse una serie de actos administrativos de la misma naturaleza, tales como nombramientos, concesiones, licencias, podrán refundirse en un único acto, resuelto por el órgano competente, que especificará las personas u otras circunstancias que individualicen los efectos del acto para cada interesado”* (Estatuto del Regimen Juridico de la Funcion Ejecutiva, Registro Oficial 411 del 31 Marzo de 1994)

Las características principales que tienen todos los Actos Administrativos son la presunción de legitimidad, la ejecutividad, la ejecutoriedad y la posibilidad que se tiene de revocar el mismo. Sobre la presunción de legitimidad ya hemos mencionado bastante a lo largo de este capítulo por lo que a manera de conclusión solo me remitiré a la siguiente cita: *“cuando un acto cumple con todos los procesos para su formación y expedición, enmarcado dentro de los lineamientos jurídicos previos, las consecuencias jurídicas del mismo se tornan válidas”* (Morales Tobar, 1999, pág. 54). La Ejecutividad de los actos

administrativos se la puede definir desde una doble óptica: por una parte por provenir de un órgano o autoridad de orden público; y por otro lado porque los Actos Administrativos son creados en base a la Ley administrativa pertinente para ser obedecida por todos. La ejecutoriedad de los Actos Administrativos hace referencia a que todos éstos nacen con la obligación de ser ejecutados de manera inmediata, tema al que me referiré con mayor profundidad en el siguiente capítulo de esta tesis para explicar la suspensión de los Actos Administrativos.

### 1.3 ¿Qué son los Recursos Administrativos?

En el Artículo 69 del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva dice que

*“Todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este estatuto serán impugnables en sede administrativa o judicial. La impugnación en sede administrativa se hará de conformidad de este estatuto. La impugnación en sede judicial se someterá a las disposiciones legales aplicables. En todo caso, quien se considere afectado por un acto administrativo lo podrá impugnar judicialmente ante el respectivo Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de manera directa. No será necesario para el ejercicio de este derecho el que haya precedido reclamación, administrativa previa la misma que será optativa”.* (Estatuto del Regimen Juridico de la Funcion Ejecutiva, Registro Oficial 411 del 31 Marzo de 1994).

Así mismo la doctrina establece que dentro del ámbito del Derecho Administrativo existen dos caminos o formas distintas para realizar impugnaciones frente un acto o resolución administrativa como los son: la vía Administrativa y la vía Contencioso Administrativa. La primera establece mecanismos basados en una autotutela administrativa, considerada como una herramienta legítima que adopta la administración para que se dé fiel cumplimiento a su obligación de satisfacer el interés público, entre esto la correcta solución a los problemas que siempre se han generado y se generan entre administrados y administrador. Mientras la vía Administrativa es la

decisión que toma la misma Administración respecto de un caso en particular, por otro lado, la vía Contencioso Administrativa es la decisión del juez; es decir es la decisión que se da luego de haberse realizado un proceso judicial, totalmente independiente del proceso y decisión que se dé por parte de la administración. Cabe decir que la decisión tomada en la vía Administrativa a pesar de que este investida de plena competencia, validez y ejecutoriedad no es de carácter definitivo; característica que si tiene la decisión de la vía Contencioso Administrativa. *“Los recursos Administrativos, en sentido amplio, serían los remedios o medios de protección del individuo para impugnar los actos, latu sensu, y hechos administrativos que lo afectan y defender sus derechos frente a la administración”* (Canosa, 1996, pág. 26).

### 1.3.1 Tipos de Recursos Administrativos:

En párrafos anteriores ya mencioné que el derecho Administrativo es el conjunto de normas y principios que de una u otra forma regulan el ejercicio de la función administrativa, cuya actividad se ve reflejada en las diferentes resoluciones y actos administrativos que esta emite. Es así, como en estas normas y principios constan también las que corresponden y hablan sobre que

*“el control de orden administrativo es ejercido por la propia Administración a través de la revisión de sus actos, mediante los recursos de reposición o de apelación, deducidos de conformidad con las correspondientes normas de procedimiento; y, el que tiene lugar en sede judicial, compete a una jurisdicción especial, la contencioso administrativa mediante un verdadero juicio entre la Administración y el Administrado; órgano jurisdiccional independiente, regido por su propia ley, y con un propio ordenamiento procesal”* (Duran, 2010, pág. 22).

Según el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en la vía Administrativa el Acto Administrativo o cualquier resolución de la Administración pueden ser sometidos al recurso de reposición, de apelación y al extraordinario de revisión. El recurso de reposición fue creado para dar la facultad y posibilidad al administrado de interponer el mismo ante la misma

autoridad administrativa que emitió el Acto Administrativo para que este revise o revea sus propias actuaciones sin necesidad de acudir a una autoridad judicial. El recurso de apelación no es más que el recurso ordinario por el cual el administrado refleja a la autoridad administrativa competente su descontento sobre el contenido o efectos de un determinado Acto Administrativo. Y por último el recurso extraordinario de revisión atiende a los errores de hecho y derecho que se pudieron provocar al momento de emitir un acto administrativo, como por ejemplo el encontrar con posterioridad un documento de trascendental importancia que no se tomó en cuenta al momento de emitir el Acto Administrativo. Cabe decir, que este último es un recurso extraordinario por el plazo que se da para presentar el mismo que es de tres años a partir de ejecutoriado el Acto Administrativo.

*“La doctrina considera a lo contencioso administrativo como el conflicto que se suscita entre la Administración y los particulares que, en sede judicial, discuten la eficacia jurídico legal de un acto o resolución emanados del poder público, que ha causado estado”* (Duran, 2010, pág. 21). Se dice que un acto administrado ha causado estado cuando este ya no puede ser modificado en sede Administrativa ya que se han agotado todos los recursos en vía administrativa.

Por otro lado las normas procesales administrativas han establecido mecanismos de impugnación en la vía contencioso administrativa a todas las resoluciones administrativas, englobando una serie de recursos administrativos como los medios idóneos para obtener la modificación, aclaración, revocación o invalidación de un Acto Administrativo. Es así como el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva establece dos tipos de recursos como los son: el recurso de plena jurisdicción o subjetivo y el recurso de anulación u objetivo.

*“El primero ampara una situación jurídica individualizada del recurrente que pretende la reparación de su derecho subjetivo presuntamente negado, desconocido, o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo*

*impugnado; y, el segundo, es un recurso contralor jurisdiccional de la legalidad de actos y resoluciones de carácter general, que persigue el sometimiento del acto impugnado al ordenamiento jurídico superior, en tutela de la norma jurídica objetiva” (Duran, 2010, pág. 25).*

En estas primeras definiciones tomadas en cuenta sobre los recursos administrativos se aprecia la necesidad que tuvo el Legislador de establecer mecanismos de impugnación para dar una salida o solución final y definitiva por parte del órgano competente basado en la tutela efectiva, a los conflictos que nacen entre la Administración y los particulares, creando la ruptura del problema que doctrinariamente existía sobre la concentración de poder de la administración; ya que ésta era la encargada de emitir los actos y además tener ella misma la facultad de encargarse de resolver los conflictos que surgían a causa de los efectos de estos que ella misma emitió; es decir la administración era juez y parte dejando en muchos de los casos al administrado en total indefensión.

Ahora bien, el siguiente tema que demos abordar nace de esquematizar la diferencia que existe entre Derecho Objetivo y Derecho subjetivo, con el fin de lograr entender con mayor claridad lo referente a los recursos objetivo y subjetivo dentro de los mecanismos de impugnación que existen en la vía contencioso administrativa. Es común escuchar en cualquiera de las entidades administrativas y judiciales del estado gente con la permanente queja de que se les ha vulnerado un derecho, el problema nace de saber qué tipo de derecho ha sido vulnerado con el fin de poder poner cualquier reclamo ante la autoridad competente.

La doctrina nos dice que el Derecho Objetivo es el conjunto de normas contenidas en las diferentes leyes de un ordenamiento jurídico al interior de un Estado, que engloban una serie de derechos, principios, facultades, etc. Mientras que el Derecho Subjetivo es el conjunto de derechos, facultades, principios, etc. que son inherentes al ser humano, es decir son los derechos con los cuales se nace. Es necesaria la aclaración que hacen muchos autores

de Derecho al decir que el Derecho Subjetivo y el Derecho Objetivo son lo mismo y plantean los mismos preceptos jurídicos; ya que el segundo es el reflejo o recopilación en diferentes normas de lo que engloba el primero.

Es decir el Derecho subjetivo al ser el conjunto de derechos inherentes al ser humano que son anteriores a los derechos normativos o positivos son la pauta o los lineamientos en los cuales se basa el Derecho Objetivo para el reconocimiento y garantía de estos en un ordenamiento jurídico en un Estado. El autor colombiano Cesáreo Rocha Ochoa en su libro introducción al Derecho cita a Kelsen y a su obra Teoría Pura del Derecho y dice *“el derecho subjetivo no es un derecho distinto del objetivo, es el derecho objetivo mismo, en tanto que se dirige, con la consecuencia jurídica por el estatuida, contra un sujeto concreto (el deber), o en tanto que se pone a la disposición del mismo (facultad)”*. (Rocha Ochoa, 2006, pág. 44)

El recurso de plena jurisdicción o subjetivo tiene un origen francés y se lo denomino así, porque el juez ante el cual se interpone el recurso actúa revestido con plenos poderes que le permiten no solo declarar ilegal o ilegítimo el Acto Administrativo sino que también tiene la facultad de suspenderlo e inclusive ordenar medidas de reparación o resarcimiento de daños y perjuicios. *“Este recurso tiene como fundamento la lesión de un derecho subjetivo y con él se persigue el reconocimiento de una situación jurídica individualizada frente al abuso de la administración. Se refiere a toda lesión a los derechos subjetivos y se remite a cuestiones patrimoniales, contratos o responsabilidad de la administración”*. (Duran, 2010, pág. 28). Es decir con este recurso se puede demandar la ilegalidad de cualquier Acto Administrativo, o en su defecto obtener su declaratoria de nulidad, teniendo en cuenta que para pedir la nulidad de un Acto Administrativo éste debe haber incurrido en una de las causales mencionadas en el artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que entre otras cosas señala que un Acto se considerara nulo por incompetencia de la autoridad que emitió el Acto Administrativo.

Es necesario explicar la diferencia que existe entre ilegalidad y nulidad ya que estos conceptos a pesar de que están relacionados son temas o características diferentes que puede llegar a tener un determinado Acto Administrativo, siendo la diferencia que al plantear la ilegalidad se entiende y se toma como que el Acto Administrativo existió y se le quitan todos sus efectos jurídicos, mientras que la declaratoria de nulidad le da al Acto Administrativo la calidad de que nunca existió.

El recurso objetivo también tiene un origen en la jurisprudencia francesa, claro está que este recurso apareció posteriormente del recurso subjetivo, y se creó para evitar un abuso por exceso de poder con el fin de tutelar con mayor precisión posible el cumplimiento de cualquier norma objetiva de carácter administrativo que pudo haber sido violada por una norma de carácter inferior o por cualquier resolución o Acto Administrativo expedida por la autoridad excediéndose de sus facultades al aplicar incorrectamente la norma o al aplicarla sin ser competente. Es decir para interponer este recurso se tuvo que haber existido *“la violación debe ser de una norma de derecho objetivo; de tal modo que al declarar su nulidad se restablece el equilibrio jurídico, por ello se dice que es un recurso controlador jurisdiccional de la legalidad que permite el restablecimiento de la ley. Según la doctrina, la anulación pretendida puede fundarse en: 1. Incompetencia, 2. violación de la ley, 3. vicios de forma, 4. Desviación del fin del acto.”* (Duran, 2010, pág. 18). Con esta definición solo queda especificar que al interponer este recurso la decisión judicial va a encaminarse a verificar si el Acto Administrativo impugnado es o no contrario al derecho objetivo, y si lo es se lo declarara nulo y si se demuestra que no va en contra de un derecho objetivo se rechazara la demanda, ya que por ningún concepto este recurso dará lugar a la petición de indemnización por daños y perjuicios o restauración de derechos subjetivos.

A manera de conclusión me remitiré a algunas de las diferencias que existen entre el recurso objetivo o de anulación y el recurso subjetivo o de plena jurisdicción, con el fin de lograr esquematizar con mayor claridad lo que comprende cada uno de ellos. Al interponer el recurso objetivo lo que se busca

es la anulación del Acto o resolución administrativa con todos sus efectos, es decir lograr obtener el dictamen del juez en el cual se diga que determinado Acto Administrativo nunca existió con el fin de que se restablezca la seguridad jurídica; mientras que el recurso subjetivo busca por el contrario la declaratoria de ilegalidad del Acto o resolución Administrativa impugnada, para alcanzar y garantizar el reconocimiento de determinado derecho subjetivo vulnerado, negado o no reconocido, con el respectivo resarcimiento de daños y perjuicios. Una diferencia importante entre un recurso y otro radica en quien es la persona natural o jurídica, pública o privada legalmente autorizada para interponerlos; ya que en el recurso objetivo puede ser interpuesto por cualquier persona que tenga interés directo en que se restablezca la seguridad jurídica, mientras que el recurso subjetivo solo puede ser interpuesto por la persona directamente afectada en su derecho subjetivo por una resolución o acto administrativo. Es por este motivo que incluso la sentencia de anulación del recurso objetivo produce el efecto de cosa juzgada erga omnes, mientras que la sentencia del recurso subjetivo la cosa juzgada se dirige al efecto reparador solo para las partes procesales. Otra diferencia entre estos dos recursos surge en el resarcimiento de daños y perjuicios, siendo el recurso subjetivo el único mecanismo por el cual se puede llegar a esta indemnización más la declaratoria de ilegalidad del acto o resolución administrativa. La última diferencia que creo pertinente mencionar es que mientras en el recurso objetivo el tiempo límite para interponer este recurso es un término de tres años, por otro lado el subjetivo se lo puede interponer dentro del término de noventa días. Claro está que nuestra Legislación plantea ciertas excepciones para presentar este último recurso como por ejemplo en los casos en los que está inmersa la decisión de la Contraloría respecto de sanciones de destitución con responsabilidades administrativas de los servidores públicos plantea un término de treinta días, o en los casos de materia contractual da la facultad de interponer este recurso en un plazo de cinco años. Cabe decir que en el recurso objetivo antes no existía ni término ni plazo para interponer el mismo ya que el único fin que tiene éste es de carácter controlador jurisdiccional dejando en claro que la permanencia de la legalidad por más que pase el tiempo.

## Capítulo II Suspensión del Acto Administrativo

### 2.1 *Derecho de Petición:*

Antes de entrar a analizar un determinado tema muchos autores de derecho Constitucional consideran que es recomendable mencionar los diferentes significados de las palabras para luego pasarlas a conceptualizarlas de una manera más clara y completa; es por este motivo que para empezar con el análisis de lo que es el Derecho de Petición primero señalare algunas de las acepciones que algunos diccionarios toman en cuenta al momento de definir la palabra petición, para luego dar una conceptualización jurídica de la misma.

Luego de haber analizado las diferentes definiciones sobre la palabra petición se puede decir que tiene tres acepciones: es tomada como una súplica o ruego, como una exigencia o solicitud, y finalmente como una demanda o pedimento. Según el Diccionario Jurídico Cabanellas petición en el mundo jurídico es tomado como una solicitud escrita dirigida a un juez, tribunal o autoridad administrativa competente para hacerles conocer una opinión, queja, o demanda; por ejemplo la solicitud o reclamación de la sucesión que corresponda por ley o testamento es una petición que se la hace llegar a un juez competente.

Por su lado la doctrina en Derecho Administrativo mantiene la idea que esta solicitud puede ser verbal o escrita, y se la tiene que presentar ante un funcionario público con el fin de requerir la intervención de la Administración Pública en un asunto determinado y claramente especificado en dicha solicitud. Vladimiro Naranjo Mesa, autor colombiano de Derecho Constitucional, menciona en una de sus obras que al hacer un análisis de los distintos fines que se persiguen a través de una petición, se puede llegar a la conclusión de que existen tres tipos de peticiones: “*La petición queja; la petición manifestación y la petición demanda*” (Naranjo Mesa, 2006, pág. 34). La primera tiene por objeto poner en conocimiento de la autoridad competente las irregularidades cometidas por alguna autoridad inferior, con el fin de que se sancione al responsable y se restablezca la injusticia cometida. La segunda

tiene por objeto dar o solicitar una información, misma que la mayoría de las veces está relacionada a la solicitud de alguna información o certificado. La tercera ésta orientada a las autoridades jurisdiccionales a fin de solicitar del Estado el reconocimiento de la vulneración de un derecho objetivo o subjetivo que según el peticionario le ha sido amenazado, o pedir el restablecimiento de la legalidad quebrantada.

### 2.1.1 Antecedentes del Derecho de Petición:

El Derecho de Petición tuvo sus inicios en el siglo XVIII durante la época de la monarquía, donde el absolutismo era la filosofía de gobierno que se practicaba a lo largo de toda Europa. Es aquí cuando se daba la oportunidad a los administrados que presenten peticiones a la administración sobre cualquier acontecimiento que ésta estaba involucrada. Claro está que la mayoría de las veces estas peticiones no eran atendidas o peor aún eran tomadas en cuenta como rebeliones; demostrando la clara concentración de poder que existía en donde el administrado no tenía opción alguna de defensa ante las injusticias de la administración. El derecho de petición fue evolucionando a la par del derecho, en especial a la transformación y cambios que se dieron a lo largo de la historia de los derechos fundamentales. Es por eso que el Derecho de Petición es considerado como uno de los derechos más antiguos reconocidos por la mayoría de Estados con sus respectivas constituciones, manteniendo y englobando una serie de principios y derechos en pro de los ciudadanos. A continuación me remitiré a las constituciones de España, Colombia y México; con el objeto de plasmar algunas de las diferentes formas que existen para referirse al derecho de petición como un derecho fundamental.

**CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.** TÍTULO I. DE LOS DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES. CAPÍTULO SEGUNDO. DERECHOS Y LIBERTADES SECCIÓN PRIMERA: DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y DE LAS LIBERTADES PÚBLICAS ARTÍCULO 29.- Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.

**CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

TITULO PRIMERO. CAPITULO UNO: DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS. ARTÍCULO 8.- los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve termino al peticionario.

**La Constitución Política de Colombia *ARTÍCULO 23.*** Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

Como se puede apreciar en estos tres ejemplos de Constituciones el objetivo principal del Derecho de Petición es tratar de lograr una estabilidad y seguridad jurídica entre las decisiones que toma el Estado a través de sus funcionarios públicos y las peticiones o reclamos que puedan tener los administrados respecto de esas decisiones. Claro está que en estos artículos se trata de dar un privilegio al administrado por sobre la administración, otorgándole mecanismos e instrumentos que le permitan estar en una situación de defensa frente a cualquier circunstancia que se haya provocado por la administración. En sus artículos referentes al Derecho de Petición estas Constituciones no solo tratan de plantear la facultad de darle a los administrados la posibilidad de pedir a la Administración cualquier cosa enmarcada dentro del derecho, sino que también plasman la obligación que tiene el Estado de dar respuesta inmediata y oportuna a estas peticiones de los administrados. Si bien es cierto que la Administración tiene como ya mencioné antes la obligación de aceptar o dar trámite a todas las peticiones que puedan surgir por los administrados, es necesario mencionar que estos últimos por un lado deben guiar su petición de una forma respetuosa, ya que la petición irrespetuosa exime a las autoridades a resolverla, además tienen que cumplir con ciertos requisitos para que estas

solicitudes puedan ser tomadas en cuenta, formalidades que analizaré más adelante. Es necesario mencionar la diferencia que existe sobre quién puede ejecutar el Derecho de Petición entre las Constituciones antes mencionadas y la Constitución de Colombia; ya que esta última faculta para poner en conocimiento de la autoridad algún hecho que afecte un interés general, y por otro lado permite como las otras constituciones de exponer algún asunto o inquietud de carácter particular.

### 2.1.2 Alcance y Competencia del Derecho de Petición:

Con la tendencia teórica del neo constitucionalismo la Legislación Ecuatoriana en los últimos años tuvo un cambio ideológico radical pero práctico parcial respecto a la forma de ver a los derechos fundamentales, entre ellos el Derecho de Petición. Desde el año 2008 el Derecho Constitucional en el Ecuador digo que tuvo un cambio ideológico radical porque surgieron nuevas formas de plantear y mencionar a los derechos fundamentales, donde la tendencia del Ius Naturalismo moderno sumado al énfasis en las garantías que tiene que dar el Estado a los Derechos Fundamentales pusieron en una forma teórica y con más énfasis a la manera de exigir estos derechos. Y por otra parte digo que fue un cambio práctico parcial ya que estos derechos y garantías además de que ya habían sido mencionadas en anteriores Constituciones en la práctica no se señalaron los mecanismos necesarios para poderlos exigir de una forma diferente a la que ya existía, dejando en la práctica a los administrados en las mismas circunstancias que antes de la tendencia neo constitucional.

Con la Constitución de Derechos y Justicia el Ecuador dio un giro importante en la forma de conceptualizar y aplicar los Derechos, ya que los cambios que se dieron plasmaron un mundo de ideologías, teorías, y mecanismos por los cuales se asegura y se da énfasis al correcto funcionamiento en las relaciones que surgen entre el Estado y los Administrados. Se podría entender que a través de esta corriente ideológica los Asambleístas buscaron otorgar a los ciudadanos ecuatorianos un respaldo Constitucional, para exigir la aplicación y

protección de los Derechos Fundamentales y a su vez para dar a la Administración Pública los lineamientos necesarios por los cuales no pueda dejar de cumplir con las obligaciones y responsabilidades que tiene esta en relación a los Actos que realiza. Los libros que tratan sobre el neo constitucionalismo concuerdan que esta corriente ideológica es el resultado de los fenómenos y procesos evolutivos que han surgido respecto al Derecho Constitucional, mismos que responden y hacen referencia a los cambios profundos en el ámbito político y social que se han dado dentro de una sociedad. *“El neoconstitucionalismo, entendido como término o concepto explica un fenómeno relativamente reciente dentro del Estado constitucional contemporáneo; sin embargo es el reflejo de un proceso que se ha dado con la evolución del Derecho Constitucional”* (Carbonell, 2010, pág. 56).

Como ya se dijo, el neo constitucionalismo reúne conceptos y principios que en la doctrina de Derecho Constitucional se han ido modificando con el pasar del tiempo, respondiendo a las necesidades que se dan dentro de la sociedad en la forma de cómo exigir los derechos y sus garantías. Es necesario hacer énfasis en la corriente ideológica que existe dentro del neo constitucionalismo respecto a la importancia de crear las garantías constitucionales respecto a la forma de exigir los derechos, ya que es a través de éstas que se puede llegar al absoluto control a la violación de los derechos plasmados en la Constitución; dejando en claro que cualquier derecho no necesita de una norma positiva para que este pueda ser exigido.

Nuestra Constitución guarda cierta semejanza con la doctrina del neo constitucionalismo al momento de mantener y hacer énfasis en la importancia de que se reconozcan y se declaren en el texto constitucional las garantías a los Derechos, sobre todo a los fundamentales. A lo largo de toda nuestra Carta Magna se encuentra reflejado esta tendencia neo constitucionalista, no solo al momento de encontrarnos a menudo con la palabra garantías, sino que también al momento de poner al Estado con sus diferentes Instituciones Públicas como los principales responsables para velar por el cumplimiento de las garantías a los derechos reconocidos en la Constitución.

Claro está, que por un lado si se reconoce la importancia de que el Estado haga énfasis en el cumplimiento de estas garantías, sin embargo, la falla a mi modo de ver está, al no haberse creado los procedimientos para ejecutar en la práctica estas garantías, que muchas de las veces terminan siendo nada más que adornos a nuestra Constitución; dejándonos a los administrados en la misma situación como si estas garantías no estuvieran constitucionalmente reconocidas o como si el Estado no tuviera la obligación de hacerlas cumplir.

En conclusión el neo constitucionalismo es una corriente ideológica dentro del Derecho Constitucional moderno, que resulta de un fenómeno constitucional provocado por los cambios políticos y sociales dentro de un país, que busca por un lado, tanto el reconocimiento de los Derechos como las garantías para que éstos no sean vulnerados, así éstos no se encuentren plasmados en una norma positiva, y; por otro lado persigue la necesidad de que el Estado sea el principal responsable de cumplir y hacer cumplir estos Derechos.

El Derecho de Petición en nuestra Carta Magna es considerado como un Derecho fundamental que forma parte de los derechos inherentes a las personas, y está amparado en el Capítulo Sexto referente a los Derechos de Libertad, Artículo 66 numeral 23 y dice: "*El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir la atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo*" (Constitucion de la República del Ecuador, 2008). A diferencia de la anterior constitución ahora se permite presentar quejas o peticiones colectivas, lo que no significa que puedas ejercer este Derecho a nombre de otra persona o en nombre del pueblo, y por otro lado la anterior Constitución mencionaba muy superficialmente que estas peticiones debían ser contestadas en un tiempo oportuno. Claro está que la actual disposición constitucional guarda concordancia con el Artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado para suplir con este carácter del tiempo que tiene la Administración para contestar a las peticiones de los Administrados, y dispone que: "*Todo reclamo, solicitud o pedido a una autoridad pública deberá ser resuelto en un término no mayor a quince días, contados a partir de la fecha de su presentación, salvo que una*

*norma legal expresamente señale otro distinto”* (Ley de Modernización del Estado , 2012). En los casos en los que la Administración no haya cumplido con el término de los quince días se entenderá que operó el silencio administrativo, es decir que la solicitud o pedido ha sido aprobado o que la reclamación ha sido resuelta en favor del reclamante.

En conclusión, como dicen algunos autores de Derecho Administrativo como Roberto Dromi, este Derecho de Petición no es otra cosa que el derecho o facultad que tenemos los administrados amparándonos en una norma constitucional de comparecer ante una autoridad representante de la administración con el fin de ejercer la respectiva acción o demanda ante una necesidad o reclamo. Siendo éste sin duda, un derecho de gran trascendencia por cuanto sirve como el mecanismo idóneo para hacer valer los derechos cuando éstos han sido desconocidos o lo que es peor han sido vulnerados por la Administración.

La ejecución y aplicación efectiva del Derecho de Petición, por formar parte de los Derechos Fundamentales, es de trascendental e indispensable importancia para lograr los fines esenciales del Estado, que como ya mencioné en el Primer Capítulo de esta tesis son el servicio a la comunidad, la garantía de los principios, derechos, y obligaciones del Estado consagrados en nuestra Constitución de la República. Nuestra Legislación faculta y da los mecanismos para la participación de todos los ciudadanos para acudir a la Administración a través de solicitudes o demandas sobre las decisiones y actuaciones que ésta realiza, y a la par utiliza a este Derecho de Petición como un sistema de control por parte de los ciudadanos para asegurar que las autoridades administrativas cumplan eficientemente y eficazmente las funciones para las cuales han sido instituidas; con el fin de que se puedan atender correctamente los problemas que surgen entre la Administración y los Administrados. Cabe decir que este es un Derecho subjetivo que garantiza a los Administrados el derecho de participación es por eso que además de lo que ya mencioné persigue indirectamente la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad.

Por otro lado, muy a pesar de que el derecho de petición, se lo constituyó como fundamento de protección y de garantía para los administrados, quienes como ya mencioné en el párrafo anterior, a través de éste pueden exigir el cumplimiento de los deberes del Estado, es necesario resaltar que si bien la Constitución de la República garantiza este derecho, no se puede confundir bajo ningún concepto que aplicando éste lo que se pide como administrado va a reflejar lo mismo con la respuesta de la administración; ya que son dos cosas completamente diferentes. Ya que al hacer uso del Derecho de Petición de ninguna manera se puede asumir que es una prerrogativa que implica una respuesta o decisión favorable de la administración. En resumen se puede decir que el derecho de petición es una garantía constitucional, que permite al ciudadano como titular de la soberanía tener acceso directo a las autoridades públicas, y al Estado lo obliga dar trámite a las peticiones y a resolverlas oportunamente y en forma clara y motivada.

La solicitud o petición puede ser verbal o escrita, siendo lo más recomendable por la doctrina y los autores de libros de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo la petición realizada por escrito para tener constancia o respaldo de lo que se presentó a la Administración. Sin embargo de que lo recomendable y más común es presentar peticiones o solicitudes por escrito, nuestro ordenamiento jurídico hay ocasiones en las que permite presentar las demandas de forma verbal, como es el caso de las demandas por violaciones constitucionales conforme lo señala la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Es importante mencionar que aunque no exista un Artículo específico en nuestra Legislación que nos señale de manera general que debe contener una petición; se podría decir en resumen que ésta debe contener una designación de la autoridad a la cual se dirige; los nombres y apellidos completos del solicitante o del grupo de solicitantes; cédula de ciudadanía y papeleta de votación (en ciertas peticiones se debe incluir el RUC); la dirección del domicilio o donde recibir notificaciones; el objeto de la petición; los argumentos de derecho y de hecho; los documentos habilitantes; y, la firma del peticionario.

Por otro lado la respuesta que debe dar la Administración debe guardar concordancia con la petición, es decir debe versar sobre el mismo tema y contestarse ya sea en forma afirmativa o de negación lo que se pide. Esta respuesta debe estar argumentada o motivada de tal manera que se cumplan tanto con argumentos de hecho y derecho que sirvan como respaldo a cualquier decisión que tome la Administración, ya que si esta respuesta no se la motiva de esta forma la Administración por negligencia o impericia de un Funcionario Público estaría incumpliendo con la disposición y obligación Constitucional que se encuentra señalada expresamente en el Artículo 76 numeral 7, letra I *“Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. 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 consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”* (Constitucion de la Republica del Ecuador, 2008). El factor tiempo como ya mencioné en párrafos anteriores es de gran importancia al momento en el que la Administración da respuesta a una petición, ya que esta última debe ser oportuna cumpliendo con la Ley que da un término de quince días para que este proceso se realice. A manera de conclusión es necesario decir que si la petición no es admitida o contestada de la forma y en el tiempo que ya mencionamos el Funcionario Público que con dolo o negligencia incurrió en estos errores podrán ser sancionados después de un juicio administrativo, civil o penal para pedir la destitución del puesto del funcionario o la respectiva indemnización de daños y perjuicios, según el Artículo 233 de la Constitución del Ecuador

*“Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos. Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas*

*por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas”* (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

## 2.2 *Nociones generales de la Suspensión de los Actos Administrativos:*

Los procesos de autotutela administrativa y los procesos contencioso Administrativos al necesitar de un extenso periodo de tiempo para ser resueltos, provocaron la necesidad de que los Legisladores creen una serie de métodos preventivos que sirven por un lado, para fortalecer la protección de los derechos subjetivos de los Administrados frente a las decisiones que toma la administración, y por otro lado, para dar respaldo a los derechos objetivos planteados por la Administración. *“El tiempo necesario para obtener la razón, no debe convertirse en daño para quien tiene la razón”* (Chiovenda, 2005, pág. 121). Muchos autores de libros de Derecho Administrativo, como Eduardo García de Enterría, se han apoyado en esta cita para enfatizar que en la actualidad existe una falta de eficacia y eficiencia en los mecanismos de prevención; situación que da como resultado que el factor tiempo para obtener una sentencia se haya convertido en el elemento clave para que se cometan violaciones a los derechos de los Administrados. La doctrina en Derecho Administrativo al encontrarse con estos problemas en la realidad de la justicia administrativa a lo largo de muchos años, fue creando e instaurando mecanismos procesales entre los cuales se encuentran el silencio administrativo y la suspensión de la ejecución de los Actos Administrativos.

Para retomar y dar un breve resumen de lo que comprende al Acto Administrativo he escogido entre la variedad de definiciones que existen sobre este tema al autor Jaramillo Alvarado que dice: *“Es toda clase de declaración jurídica, unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la Administración tiende a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas”*. (Granja Galindo,

1992, pág. 260). En esta definición se encuentran los elementos principales que involucran los Actos Administrativos, como lo son: el sujeto que es la Administración pública; el contenido, siendo éste siempre jurídico y de derecho público; y, el fin que consiste en crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas individuales.

### 2.2.1 Concepto de la Suspensión de los Actos Administrativos:

Antes de pasar hablar sobre la suspensión de la ejecución de los Actos Administrativos hay que tomar en cuenta varios aspectos preliminares que me ayudarán a esquematizar con mayor precisión este tema de gran controversia en la justicia Administrativa y de poco conocimiento en la práctica profesional. Lo primero que es necesario señalar y diferenciar es la común imprecisión terminológica que surge al momento de referirnos a la suspensión de los efectos de los Actos Administrativos como la suspensión de los Actos Administrativos, ya que son dos cosas totalmente diferentes. Diferenciación que surge de analizar que este último tiene como razón de existir el impedir que se ejecuten tanto los efectos que ya se han cumplido como los efectos futuros del Acto Administrativo, provocando que éstos no se lleven a cabo o se los tome como que nunca existieron; mientras que la suspensión de los efectos del Acto Administrativo ataca solo a los efectos futuros que podría provocar el Acto Administrativo con su emisión. Es decir, que al referirse a la suspensión del Acto Administrativo se estaría hablando de anularlo completamente, mientras que la suspensión de los efectos del Acto Administrativo hace referencia a ponerlo en una etapa transitoria, de cesación temporal o provisional y de ratificación o anulación. *“La suspensión del acto administrativo es, por tanto, un preliminar de su ulterior extinción o de las otras medidas de contralor que puedan adoptarse”* (Sayagués Laso, 2002, pág. 134).

Claro está, que esta confusión terminológica por parte de la doctrina, autores de libros de Derecho Administrativo e incluso de nuestros Legisladores se la puede solucionar con la interpretación histórica y del análisis del sentido al cual se hace referencia al momento de hablar de la suspensión de los Actos

Administrativos, que es el de referirse siempre a la suspensión de los efectos de los Actos Administrativos. *“La referencia de la suspensión del acto, debe entenderse como una abreviatura, una expresión de lenguaje que se remite implícitamente o elípticamente a la aclaración que surge un poco antes en la misma ley, acerca de cuál es el verdadero contenido de la decisión de los tribunales de lo contencioso administrativo”* (Casinelli Muñoz, 1993, pág. 252). Tomando como referencia lo antes mencionado a lo largo de esta tesis nos referiremos a la suspensión de los efectos de los Actos Administrativos, a manera de abreviar tan larga frase, como la suspensión de los Actos Administrativos. Además hay que añadir que pedir la suspensión del Acto es algo que no existe ya que para pedir la suspensión de los efectos del Acto Administrativo se entiende y presume que el Acto ya fue perfeccionado o creado, solo que no se ha concluido por lo que no se puede jamás suspender al Acto Administrativo como tal solo a sus efectos.

Es de primordial importancia al hablar de la suspensión del Acto Administrativo determinar qué se entiende por ejecución del Acto Administrativo, ya que de esta forma se puede comprender con mayor claridad los alcances y la importancia de lo que conlleva tomar la decisión de pedir una suspensión de un Acto Administrativo y la gran responsabilidad que posee la Administración de dar paso o denegar esta petición. Para Roberto Dromi la ejecución del Acto Administrativo hace referencia a hacerlo efectivo, es decir poner en práctica lo que éste manda a hacer o dejar de hacer, concordando con lo que ya me referí en el capítulo anterior de este trabajo de titulación cuando hice hincapié al plantear que todo Acto Administrativo tiene como una de sus principales características la ejecutoriedad; concluyendo que de manera general todos los Actos Administrativos nacen o son creados con la obligación de ser ejecutados de manera inmediata.

*“El acto administrativo es una declaración de voluntad, que crea efectos jurídicos directos e inmediatos en terceros. Inmediatos pues al tiempo de ser expedidos la creación, extinción o modificación del derecho subjetivo del administrado se hace evidente y puede ser ejecutada. Directos en razón de que*

*el acto administrativo decide una situación jurídica concreta que atañe a personas jurídicas naturales determinadas.”* (Secaira Durango, 1995, pág. 179).

La ejecutoriedad del Acto Administrativo es una de las razones de peso del porque es de primordial importancia que la Administración tenga extrema precaución al momento de cumplir con todos los elementos de procedimiento administrativos que sirven para que no se cometan injusticias a los Administrados ni violaciones a sus derechos subjetivos antes de emitir un determinado Acto, ya que si no se cumple con uno de estos lineamientos se podría provocar graves errores y problemas de manera directa e inmediata tanto para los administrados como para la Administración.

Según Juan Carlos Cassagne los elementos del Acto Administrativo “constituyen auténticas condiciones de validez de los mismos” (Cassagne, 1987, pág. 277), siendo los primordiales la competencia, objeto, voluntad y forma. Retomo el tema de los elementos del Acto Administrativo para además de darles el carácter de importantes, dejar en claro que la validez, la legalidad y la legitimidad de los Actos está estrechamente relacionado con su ejecutoriedad. Muchas de las veces un determinado Acto Administrativo nace o es emitido dejando de cumplir con uno de estos elementos lo que le convertiría en un Acto nulo de pleno derecho o en su defecto en un Acto Administrativo anulable. La convalidación, los Actos nulos de pleno derecho, los Actos Anulables y la Acción de Lesividad son temas que necesariamente deben ser analizados al hablar de la suspensión de los Actos Administrativos, ya que haciendo un análisis de éstos se sacan reglas o principios de carácter general que establecen cuando se puede pedir o aplicar éstos.

La nulidad absoluta o de pleno derecho de los Actos Administrativos se origina por un vicio grave y manifiesto enmarcado dentro de los casos enumerados en el Artículo 129 del ERJAFE, provocando la total ineficacia jurídica del Acto que contiene error. *“Este grado de nulidad está íntimamente relacionado con el cabal cumplimiento de los requisitos sustanciales de los actos administrativos”* (Benalcázar, 2008, pág. 68). Cabe decir, que en estos en casos donde los

Actos Administrativos son nulos de pleno derecho no existe la necesidad de una sentencia judicial que demuestre su nulidad; quedando facultados tanto los funcionarios públicos como los administrados para poder desconocer y restringirse al cumplimiento de estos Actos.

En la práctica a pesar de que no se necesita de la sentencia judicial que demuestre que un Acto Administrativo es nulo de pleno derecho, la ley y aun más la costumbre obligan a exigir la declaratoria de nulidad absoluta para detener una posible ejecución del Acto Administrativo. En definitiva, como destacan García de Enterría y Tomas Ramón Fernández en su libro Curso de Derecho Administrativo, *“los vicios de nulidad absoluta son de orden público, que trascienden el interés individual, y por consiguiente, que imponen la extinción en aras de la regularidad y de conformidad con el Derecho. La Administración, por consiguiente, no tendría otra opción que la de declarar nulo el acto viciado, justamente porque está subordinada al derecho, mal podría tolerar, en contradicción con el principio, que existan actos radicalmente ilegítimos y que admita la posibilidad de sus efectos, cuando el orden jurídico establece su nulidad radical”*. (Garcia de Enterria, 1981, págs. 196-197)

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva hace referencia en el Artículo 130 a los Actos Administrativos que son susceptibles de ser anulados “anulabilidad”, mencionando aspectos de forma más que de fondo como situaciones en los cuales un determinado Acto Administrativo puede ser anulado. Por otro lado y recordando lo que ya mencionamos en párrafos anteriores, que cuando un Acto que es susceptible de ser anulado debe pasar por una etapa transitoria que muchos autores la denominan como la fase de suspensión de los efectos del Acto Administrativo mientras éste se ratifica parcial o totalmente, o simplemente se lo revoca.

*“En doctrina, se sostiene que la denominada suspensión de la ejecución del acto administrativo, ya sea en vía administrativa o jurisdiccional, supone técnicamente la cesación temporal, provisional o transitoria de la eficacia del acto administrativo. En el ámbito jurisdiccional, cuando se emite una*

*providencia conclusiva sobre el fondo, cesa la referida situación de provisionalidad, reapareciendo la eficacia temporalmente suspendida (fallo confirmatorio), o cesando la eficacia en forma definitiva (fallo anulatorio).”* (García de Enterría, 1981, pág. 543). Es decir, se trata de una medida que tiende a asegurar la integridad del objeto del litigio mientras se produce la decisión definitiva sobre la anulabilidad del Acto Administrativo.

En esta fase de ratificación o revocación del Acto Administrativo pueden suceder varias situaciones entre las cuales encontramos la convalidación, siendo el mecanismo creado por la doctrina y la Ley que sirve para subsanar los errores que podrían provocar la anulación de un determinado Acto Administrativo. En los Artículos 94 y 95 del ERJAFE encontramos los vicios que impiden la convalidación y los vicios susceptibles de convalidación respectivamente, mientras que en el Artículo 134 del mismo Estatuto encontramos los lineamientos y los efectos que se producen cuando un Acto ha sido convalidado. Teniendo en cuenta que el Acto Administrativo nulo de pleno derecho bajo ningún precepto puede ser convalidado; ya que la gravedad del vicio en el cual incurrió para ser considerado como absolutamente nulo obliga la extinción inmediata del mismo. Sin embargo, en los casos en donde existan Actos independientes éstos se mantienen válidos, como también, las partes del mismo Acto que no adolezcan de vicio, de conformidad con el artículo 131 del ERJAFE. “*Art. 131.- Transmisibilidad: 1. La nulidad o anulabilidad de un acto no implicará la de los sucesivos actos en el procedimiento que sean independientes del primero. 2. La nulidad o anulabilidad en parte del acto administrativo no implicará la de las partes del mismo independientes de aquella salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado*” (Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, Registro Oficial 411 del 31 Marzo de 1994).

### 2.2.2 Fundamentos de la Suspensión de los Actos Administrativos:

De estas breves caracterizaciones de los Actos Administrativos nulos de pleno derecho, los anulables y la convalidación de los mismos se pueden sacar

ciertas reglas de carácter general que ponen en evidencia la relación de éstos con lo que compromete al tema de mi trabajo de titulación. Los Actos nulos de pleno derecho al no estar cubiertos por presunción de validez y manifestar una posible ilegalidad, no se debería en ninguna circunstancia pedir su suspensión porque en ellos está ya su carácter nulidad. Por otro lado los actos anulables al pasar por una fase de análisis para ordenar su revocación o ratificación parcial o total mediante un proceso de convalidación, están susceptibles de que se suspendan sus efectos de oficio, por mandato de la autoridad competente o en su defecto a petición del administrado. Es necesario decir que a pesar de que el Estatuto ordene que se suspendan los efectos del Acto Administrativo en la etapa de convalidación, además faculte al incumplimiento de los Actos nulos de pleno derecho; todo queda en palabras al momento de poner en práctica estas situaciones al igual que muchos casos que se generan en la vía administrativa por no existir una ley de procedimientos Administrativos, que te permita la obtención inmediata de estas circunstancias sin necesidad de un proceso en lo jurisdiccional; tema que analizaré con más profundidad en los siguientes párrafos.

Existe una forma de anular o suspender los Actos Administrativos por parte de la misma Administración denominada acción de Lesividad, que no es más que el mecanismo, creado por la doctrina, por el cual se da soluciones a los casos en los cuales los Actos Administrativos resultan lesivos al interés público y no se han logrado revocar por la propia Administración en la vía Administrativa. Es decir, es una especie de control de la legalidad de un determinado Acto Administrativo ilegítimo, que refleja una ineficacia de la autotutela administrativa al momento de revocar el mismo en lo judicial; entendiéndose que este Acto se encuentra firme y por ende ha generado derechos subjetivos, que están en ejecución, o ya han sido ejecutados. Aplicando esta acción de Lesividad la Administración Pública a fin de eliminar del mundo jurídico un Acto Administrativo de tales características, está en la obligación de acudir al órgano judicial, sede contencioso administrativo, para que expida la sentencia en la que declare nulo o lesivo el Acto expedido por la autoridad. Es necesario mencionar que la parte clave de la acción de Lesividad es que fue creada para

revocar Actos Administrativos que generaron derechos subjetivos a uno o varios Administrados, entendiéndose que para revocar un acto así se necesita de una declaratoria por parte de la Administración de que ese Acto Administrativo es lesivo, para que en vía judicial se analice esta declaración y ésta sí ordene su anulación y la determinada indemnización por daños y perjuicios que se pudieron provocar al Administrado al momento de revocar el Acto Administrativo que contenía derechos subjetivos a favor de él que perjudicaban el interés público.

Existen dos formas por las cuales se puede llegar a la suspensión de los Actos Administrativos, la primera en vía administrativa y la segunda por vía jurisdiccional a manera de medida cautelar constitucional. Claro está que la suspensión de los efectos de los Actos Administrativos obtenidos en vía administrativa debe ser ratificada en la vía contencioso administrativa.

### **Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva**

**Art. 169.- Suspensión.-** *Iniciado el procedimiento de revisión de oficio, el órgano competente para resolver suspenderá la ejecución del acto, cuando éste pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.*

*Nota: Artículo agregado por Decreto Ejecutivo No. 3389, publicado en Registro Oficial 733 de 27 de Diciembre del 2002.*

El Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva establece en su artículo 169 la suspensión de la ejecución de los Actos Administrativos en los casos en que la Administración de oficio inicia un procedimiento de revisión del Acto por tener la pretensión de que éste involucra perjuicios de imposible o difícil reparación; entendiéndose claramente que al estar iniciado el procedimiento de revisión de oficio el órgano competente está en la obligación de establecer de forma individual sin motivación por parte de él o los Administrados la orden de suspender la ejecución del Acto, hasta que se resuelva si éste debe ratificarse o revocarse. Haciendo una especie de recordatorio se dice que la Ejecución es la “*Efectuación, realización,*

*cumplimiento: acción o efecto de ejecutar o poner en obra alguna cosa.*” (Cabanellas de Torres, 2006, pág. 139). La clave de este artículo y de la obtención de la suspensión de la ejecución de los Actos Administrativos surge del análisis y la argumentación que se da respecto a los posibles perjuicios de imposible o difícil reparación que se puede causar con la ejecución del Acto Administrativo. Para entender esto con más exactitud es necesario establecer que se entiende por perjuicios en materia de derecho, siendo siempre “...*la ganancia lícita que se deja de obtener o los gastos que ocasiona una acción u omisión ajena culpable o dolosa.*” (Cabanellas de Torres, 2006, pág. 290), siendo éstos los lineamientos que toma la Administración para poder establecer si el Acto puede llegar a ocasionar un perjuicio irreparable o de difícil reparación al momento en que éste se ejecute, afectando directamente al Administrado causando no solo el dejar de tener un beneficio o una ganancia, sino que también esta afectación no se la pueda remediar en un futuro.

Este artículo plantea por un lado una clara protección al Administrado frente a la administración, y; por otro lado la obligación que tiene la Administración de ser diligentes al momento de emitir un Acto Administrativo, con el único propósito de que el órgano competente sea el encargado de velar por los intereses públicos, entre ellos la seguridad jurídica y el respeto a los derechos subjetivos de cada persona. Al establecer el deber del órgano administrativo para suspender el Acto se debe analizar cuando se dará o no suspensión de la ejecución del acto según el artículo 189 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva:

*1. La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.*

En este primer numeral se dispone que se puede interponer o presentar cualquier recurso RECURSOS ADMINISTRATIVOS no se suspenderá el acto salvo en el caso de que dicho recurso exprese lo contrario.

*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 de oficio o a solicitud del recurrente suspenderá la ejecución del acto impugnado cuando la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.*

En este numeral se explica con más detalle lo establecido en el artículo 169 antes analizado, y se menciona que si bien es importante y principal lo que menciona el numeral anterior, que ningún acto será suspendido si se presenta cualquier recurso al menos que se indique lo contrario; estará sobre esto, el razonamiento del órgano de la administración encargado de evaluar el perjuicio que causaría al interés público o a terceros una vez que se produzca la ejecución del Acto. Considerando que el interés público es *“La utilidad, conveniencia o bien de los más ante los menos, de la sociedad ante los particulares, del Estado sobre los súbditos.”* (Cabanellas de Torres, 2006, pág. 203). Se toma en cuenta que al estar hablando de Derecho Administrativo el interés está en la generalidad, en la sociedad como tal y el bien de la misma sobre el interés particular, haciendo un enfoque sobre lo que el Derecho Público comprende. Es decir, en las relaciones que existen entre los particulares y el Estado, incluyendo en estas relaciones la respectiva evaluación de los intereses y la posible afectación a terceros; entendiéndose como terceros a las o la *“Persona que no es ninguna de las dos o más partes que intervienen en trato o negocio, juicio o acuerdo de cualquier clase.”* (Cabanellas de Torres, 2006, pág. 362). Enfocándonos en los Actos Administrativos pasarían a ser las personas naturales o jurídicas que no están involucradas directamente en el Acto que está resolviendo la Administración como tal; pero que al darse la ejecución del mismo a pesar de no ser las partes directamente involucradas podrían ser víctimas de un perjuicio sea este de imposible o difícil reparación.

*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.*

Para analizar este numeral respecto de lo que expresamente menciona el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva acerca de la Suspensión de los Actos Administrativos, debo hacer referencia tanto a los Artículos 160 al 163 del mismo Estatuto que establecen la ejecución de los Actos Administrativos como al Artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado respecto al Silencio Administrativo.

El primer Artículo antes mencionado versa sobre la no iniciación de la ejecución de un determinado Acto Administrativo si éste con su esencia conlleva a limitaciones a los derechos de los particulares, lo que está estrechamente relacionado con los elementos de validez que debe tener éste; y, por otro lado hace referencia a la obligación que tiene el órgano de notificar a él o a los particulares que sean directamente afectados con la emisión del Acto Administrativo, de esta manera dando a conocer al particular interesado la resolución que autoriza la actuación administrativa sobre lo que ésta quiere provocar con la emisión del Acto. Más adelante se establece la característica de inmediata Ejecutoriedad de los Actos Administrativos al momento de establecer que todos, *“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.”* (ERJAFE, 2002, pág. 40).

Claro está que el correcto termino jurídico para establecer y entender con precisión sobre el elemento primordial de ejecutoriedad o de inmediata aplicación que deben tener los Actos Administrativos, partiría de cambiar la palabra “ejecutivos” por ejecutados o ejecutoriados. Por otro lado, se menciona la necesidad de una aprobación o autorización de una autoridad competente superior en los casos en los que los casos en donde los Actos Administrativos sean susceptibles de ser suspendidos y posteriormente ratificados o anulados, entendiéndose como aprobación o autorización al *“Acto de dar fe o certificar*

*en un instrumento público, en autos o expedientes, los notarios, los escribanos, secretarios, etc., los hechos que ante ellos ocurren o pasan.”* (Cabanellas de Torres, 2006, pág. 43), en este caso se utiliza como sinónimo la aprobación y la autorización, dando a entender que deberá existir un aval por parte de un superior para poder establecer que el Acto Administrativo sea ejecutado.

Finalmente existe la Ejecución Forzosa en la cual *“La Administración Pública, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los tribunales para efectos de dicha ejecución.”* (ERJAFE, 2002, pág. 40). Proceder previo apercibimiento es *“Requerimiento hecho por el juez, para que uno ejecute lo que le manda o tiene mandado o para que proceda como debe conminándolo con multa, pena o castigo si no lo hiciere”* (Cabanellas de Torres, 2006, pág. 35) , en este caso se necesitará hacer cumplir la ejecución del Acto Administrativo por otra vía es decir, obligando que esta se cumpla por medios judiciales y los establecidos en el Estatuto en su artículo 163.

### 2.2.3 Clases de Suspensión de los Actos Administrativos:

Se explicó la ejecución del Acto Administrativo para poder tener un marco conceptual como introducción para relacionar el vínculo que existe entre la petición que se le hace a la Administración de suspensión de Acto Administrativo con la obligación que tiene esta de responder a esta petición dentro de los quince días posteriores. Entendiendo que al no haber respuesta de la Administración el Acto Administrativo se entenderá suspendido automáticamente, operando el Silencio Administrativo. Siendo el Silencio Administrativo en el Ecuador una herramienta utilizada por los Administrados como una solución, poco eficaz y en ciertos casos poco eficiente, a muchas de las inoperancias de la Administración; y, además como un mecanismo de ayuda netamente legal que sirve para facilitar trámites que son de difícil ejecución por falta de una Ley de procedimientos Administrativos. Es necesario

mencionar que este mecanismo tiene ciertas limitaciones que muchas de las veces no han sido tomadas en cuenta y mucho menos analizadas, circunstancias que más adelante entraré a explicar por guardar íntima relación con las dificultades para hacer que proceda una suspensión de un Acto Administrativo.

*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. Para lo cual, una vez interpuesta la acción contencioso administrativa, el órgano de la Administración Central se abstendrá de ejecutar el acto sobre el cual dispuso su suspensión hasta la finalización de la vía judicial.*

En este numeral se especifica que después de terminar o agotar la vía administrativa, explicada anteriormente, si el Administrado presentara una acción en la vía contencioso administrativa, la Administración mantendrá suspensa la ejecución del Acto Administrativo impugnado hasta que se produzca el pronunciamiento judicial, de carácter definitivo en el cual se exprese la ratificación o revocación de la solicitud de la petición de suspensión del Acto Administrativo. Se puede establecer que en este caso se suspende la ejecución del Acto debido a que al iniciarse un proceso diferente al de la vía Administrativa el Acto Administrativo impugnado pasa a estar en una fase de transición para ver si la decisión tomada por parte de la Administración se mantiene o en su defecto se emite una resolución diferente, por lo que es necesario que se suspenda para evitar que con su ejecución se pueda provocar situaciones injustas e ilegales o perjuicios de difícil o imposible reparación.

*5. Cuando el recurso tenga por objeto la impugnación de un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas, la suspensión de su eficacia beneficiará incluso a quienes no hubieren recurrido del acto.*

Dentro de este numeral se establece los sujetos a quienes afecta el recurso que fue impugnado, determinando que al ser una pluralidad indeterminada de personas a las cuales afecta el Acto Administrativo, su suspensión debe beneficiarles a todos sin excepción con el fin de mantener la seguridad jurídica. Al suspender la eficacia del Acto Administrativo ésta beneficiaría incluso a quienes no recurrieron del mismo, entendiéndose que recurrir es la acción de “Acudir a un juez o autoridad con una demanda o petición. Entablar recurso contra una resolución”. (Diccionario de la Real Academia de la Lengua). Es decir, a pesar de que existan sujetos involucrados con la emisión del Acto Administrativo que no acudieron ante la autoridad a recurrir sobre éste, éstos estarían facultados para ser beneficiados por la resolución de suspensión del Acto luego de que éste haya sido recurrido por otra persona afectada, generándose en consecuencia una correcta administración de justicia ya que se toma en cuenta el beneficio común y una seguridad jurídica para todos.

## **LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**

En la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa existen Artículos que están relacionados y hacen mención a la suspensión de los Actos Administrativos, con la diferencia que en esta vía se toma al tema de la suspensión como una suspensión al proceso que se sigue en vía Administrativa situación que en consecuencia suspendería de una forma indirecta a los Actos y resoluciones Administrativas que se hayan emitido en la vía Administrativa.

**Art. 42.-** *Tanto las excepciones dilatorias como las perentorias y, en general, todos los incidentes que se suscitaren durante el juicio, no serán de previo o especial pronunciamiento y se resolverán en sentencia, salvo el que se proponga para la suspensión del procedimiento de ejecución.* (Ley De La Jurisdicción Contencioso Administrativa, 1991)

En este artículo se mantiene el concepto de que cualquier excepción sea esta perentoria, dilatoria o cualquier incidente que se presente en el juicio serán resueltas en sentencia, pero esto queda invalidado en el caso en que se

presente la declaración de suspensión de ejecución del proceso Administrativo y en consecuencia la suspensión de la ejecución de los Actos Administrativos. En este punto hay que aclarar que la obtención de la declaración de suspensión del Acto Administrativo que se obtuvo en vía Administrativa no debería ser afectada directamente en el área judicial de lo contencioso Administrativo; ya que en la práctica, si bien es cierto que esta declaración debe ser ratificada por los jueces en la vía contencioso Administrativa, eso no significa que los jueces puedan deliberar o emitir una opinión diferente a la de suspender el Acto Administrativo. En la vía contencioso administrativa se obtiene esta ratificación mediante un juicio de ejecución en el cual no se admite pruebas, donde el juez solo se remite a confirmar los aspectos de carácter de legalidad y legitimidad de la declaración de la suspensión del Acto Administrativo.

**Art. 58-B.-** *Las excepciones se presentarán ante el ejecutor, dentro de treinta días contados desde el día siguiente al de la notificación del auto de pago y su presentación suspenderá el procedimiento de ejecución, mientras el Magistrado de Sustanciación de la Sala a la que corresponda el sorteo, no disponga lo contrario por el mérito de las excepciones deducidas, por la circunstancia de hallarse vigente la caución rendida para el desempeño de su cargo, si el coactivado fuese o hubiere sido empleado público, o por haberse rendido fianza por el máximo que la Ley exige para cargos semejantes de no haber sido empleado caucionado. La providencia del Magistrado de Sustanciación que ordene la suspensión se notificará al funcionario ejecutor, por oficio, sin perjuicio de la notificación por boleta en el domicilio que hubiere señalado. El funcionario ejecutor desechará de plano las excepciones presentadas fuera del término establecido en este artículo. (Ley De La Jurisdiccion Contencioso Administrativa, 1991)*

En el Capítulo V-A, De las excepciones al procedimiento de ejecución y de su trámite se menciona también sobre la suspensión de los actos administrativos. La providencia del Magistrado de Sustanciación que esté tramitando el Acto Administrativo que ordene la suspensión del mismo hará que se notifique al

funcionario encargado mediante oficio, al igual que por boleta en el domicilio señalado. Determinando que la suspensión de los Actos Administrativos produce que se detenga por completo el proceso; la acción administrativa de suspensión se enfoca en el fondo del Acto Administrativo porque el Acto Administrativo genera un perjuicio económico para el Estado.

**Art. 75.-** *El administrado podrá solicitar la suspensión del procedimiento coactivo, mientras se tramita la causa en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando tal procedimiento se hubiere iniciado en virtud de una resolución o acto administrativo que haya causado estado y que implique una obligación económica a favor de la Administración. El Tribunal ordenará dicha suspensión siempre que se afiance el interés económico de las entidades públicas o semipúblicas; caso contrario, continuará la ejecución. El interés económico de dichas entidades se afianzará:*

*a) Depositando en el Banco Central del Ecuador, o en sus Agencias, a la orden del Tribunal, la cantidad demandada y los intereses devengados hasta la fecha del depósito, más un diez por ciento de dicha cantidad, por intereses a devengarse y costas.*

*b) Asegurando la obligación con hipoteca, prenda o fianza bancaria, o en otra forma a satisfacción del Tribunal. El acto de constitución de hipoteca, prenda o fianza, así como su cancelación, solo causarán los derechos o impuestos fijados para los actos de cuantía indeterminada. (Ley De La Jurisdiccion Contencioso Administrativa, 1991)*

Este artículo determina de una manera muy clara que se podrá solicitar la suspensión del procedimiento coactivo (vía administrativa), por haberse iniciado un proceso Contencioso administrativo, tomando en cuenta que este proceso se hubiera iniciado en virtud de una resolución o Acto Administrativo que haya causado estado y que implique una obligación económica a favor de la Administración. Para explicar de una mejor manera y más resumida este Artículo y los anteriores antes mencionados de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa me remitiré a un ejemplo en concreto que buscará

explicar y resumir todas las características y elementos de la suspensión de la ejecución de los Actos Administrativos en vía contenciosa Administrativa. Existen Órganos Administrativos del Estado, como el Servicio de Rentas Internas entre otros, que por Ley tienen la facultad de cobrar deudas por parte de los Administrados a favor de la Administración a través de un proceso netamente Administrativo que se lo denomina Juicio de Coactivas. En este proceso se toman ciertas decisiones, resoluciones y dictámenes con el único objeto de cobrar el dinero que se le debe a la Administración; es decir este proceso es guiado e impulsado por Actos Administrativos legítimos y legales emitidos por Funcionarios Públicos que gozan de plena competencia para actuar en torno de este panorama. Entre estos Actos Administrativos encontramos la orden de embargo y remate de los bienes del deudor Administrado como medida cautelar para que pague la deuda; orden que queda suspendida al momento en el que se pide la suspensión del proceso administrativo, Juicio Coactivo, por haberse iniciado un proceso judicial en lo Contencioso Administrativo. Claro está, que para iniciar este proceso Contencioso Administrativo denominado Juicio de Excepciones a la Coactiva se tiene que cumplir con ciertos requisitos de carácter procesal como lo es la caución, que sería el método que sustituiría las medidas cautelares emitidas en vía en Administrativa.

Otra forma de obtener la suspensión de los Actos Administrativos es por vía Constitucional, al pedir una acción de protección por ser el mecanismo de amparo Constitucional de carácter directo y eficaz que se utiliza en respuesta a la violación de los Derechos reconocidos en la Constitución por parte de cualquiera de los Funcionarios Públicos no judiciales. Al interponer un recurso de protección, se entiende que ha surgido dentro de un determinado proceso Administrativo una vulneración a uno o varios Derechos Constitucionales por causa de una decisión tomada o dictada por una autoridad pública competente, donde lo que principalmente se argumenta es que durante todo el proceso antes mencionado fueron violados derechos y principios procesales protegidos, garantizados y declarados en la Constitución y las Leyes.

Para empezar con el análisis de este caso hay que de inicio poner en conocimiento, que existen gran cantidad de Funcionarios Públicos que dictan resoluciones o dictámenes Administrativos sin realizar un previo análisis de las consecuencias de los daños y afectaciones que pueden llegar a ocurrir o provocar a los Administrados con sus Actos y decisiones Administrativas. En nuestro medio de aparente cobijo por el derecho y justicia, esta realidad de vulneración de derechos constitucionales por parte de los Órganos y Funcionarios Públicos además de ser común, refleja lo que es nuestro sistema Administrativo y como este se encuentra manejado domésticamente sin un mínimo de criterio jurídico; yéndose directamente en contra de todo lo relacionado con principios procesales y normas de aplicación directa que ayudan a que un Acto o decisión Administrativa sea justa y motivada. Entendiéndose que si todos o por lo menos la mayoría de los Funcionarios Públicos tomarían conciencia de sus actos al momento de realizar su trabajo, gran parte de las peticiones constitucionales para interponer un recurso de protección no existirían, ya que todo quedaría solucionado en la vía Administrativa. Siendo este caso, el reflejo de lo que en la práctica resulta el panorama al cual se encuentra obligado el Administrado hacer para lograr obtener una suspensión de un Acto Administrativo, que por su objeto si continua con sus efectos le cause daños de difícil o imposible reparación.

Por otro lado, cabe decir que la Corte Constitucional en la actualidad refleja todo lo contrario a los Órganos y Funcionarios Públicos antes mencionados; ya que además de pegarse estrictamente a los principios procesales, como la tutela efectiva, dictó una sentencia de Corte Constitucional en una forma clara, motivada y por sobre todo dentro de sus competencias en las cuales ordeno la primera Suspensión de los efectos de un Acto Administrativo, obtenidos por vía Constitucional en el Ecuador, Jurisprudencia que será analizada en el siguiente capítulo de esta tesis. En esta sentencia se dejó muy en claro que a través del recurso de protección se puede obtener la suspensión de los Actos Administrativos como medida cautelar para evitar la violación de Derechos Constitucionales afectados por las resoluciones tomadas por la Administración en el debido proceso; pidiéndose que en el proceso en el cual se violó estos

derechos y principios vuelva al punto en que se violó estos aspectos; especificando claramente que la Corte Constitucional no puede dictar en sentencia sobre la sustancia o el fondo de la Litis, sino sobre la suspensión como medida cautelar. *“Jurídicamente el recurso de protección, no es se trata de un recurso como tal, sino de una acción cautelar de ciertos derechos fundamentales frente a los menoscabos que pueden experimentar como consecuencia de actos u omisiones ilegales o arbitrarias de las autoridades o los particulares”* (Alessandri R. & Somarriva, 2005, págs. 477-478)

Este caso es el ejemplo de muchos en los cuales en vía Administrativa no se respeta el debido proceso, ni Leyes, principios y normas Administrativas; por desconocimiento de los Funcionarios Públicos como es el caso de la Suspensión de los Actos Administrativos. Dejando al Administrado en indefensión total, ante un Acto Administrativo que causa daños y perjuicios de difícil o imposible reparación; lo cual está estrictamente relacionado con la violación de los principios y derechos constitucionales y procesales a la tutela efectiva; derecho a la defensa; derecho a la aplicación de las normas, etc. Cabe decir, a manera de crítica al sistema de autotutela Administrativa que las normas existentes que la rigen son claras y concretas lo que no da lugar a equivocaciones o interpretaciones, como para negar todo tipo de suspensión de los Actos Administrativos en vía Administrativa y mucho menos la falta de diligencia al no contestar dichas peticiones, provocando la demora en obtener la declaración de suspensión del Acto Administrativo yéndose en contra de principios y normas constitucionales de celeridad y economía procesal.

Para finalizar quisiera decir que los recursos Constitucionales son de gran ayuda para poder llegar en muchos casos a la justicia, cuando esta se vio violada por los Funcionarios Públicos; sin embargo así como son de gran ayuda también pueden ser utilizados para violentar la justicia. Es por este motivo que es necesario y obligatorio manejarlos e interponerlos con responsabilidad y conocimiento, con responsabilidad, para que continúen siendo la solución y remediación de injusticias procesales administrativas; y,

con conocimiento, para que estos no se vuelvan recursos ineficaces por la falta de conocimiento de los mismos Administrados al interponerlos.

### **Capítulo III La Suspensión de los Actos Administrativos en la actualidad en la Legislación Ecuatoriana.**

Una vez que ya se ha hablado del lo que comprende la Administración Pública, lo que es el Acto Administrativo, y las diferentes formas de obtener la Suspensión de los efectos de los Actos Administrativo; este capítulo tendrá por objeto principal centrarse en analizar las limitaciones que existen en la práctica al momento de querer obtener la declaración de Suspensión de los efectos del Acto Administrativo, así como también el establecer una opinión sobre la discusión que existe entre la necesidad de tener una Ley de Procedimientos Administrativos y la aparente limitación que tiene el ERJAFE por ser un Estatuto y no una Ley.

#### *3.1 Dificultades en la aplicación de la Suspensión de los Actos Administrativos:*

Uno de los principales problemas que generan la incorrecta aplicación y la ineficacia del Artículo 189 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva es la duda, desconocimiento y negligencia por parte de los Funcionarios Públicos sobre la importancia de la obtención de la suspensión de un Acto Administrativo en los casos en el que éste cause daños de difícil o imposible reparación. *“La petición de suspensión procede no sólo por razones de interés público (nulidad), sino de interés privado (nulidad y restablecimiento del derecho)”* (Lamprea Rodriguez, 2004, pág. 592). Esta cita es clara al momento de plantear el porqué es importante que las autoridades Públicas tengan la obligación de realizar un análisis profundo del Acto Administrativo recurrido antes de negar de una manera casi de cajón la negativa a la solicitud de suspensión; ya que va a depender de esta negativa que en un futuro tanto el Administrado como la Administración sea afectada a niveles no solo económicos sino también de seguridad jurídica. Entendiéndose que la suspensión del Acto Administrativo es un procedimiento que conlleva el cumplimiento de ciertas características peculiares ante casos específicos

donde exista un daño de difícil o imposible reparación, es decir no aplica a todos los Actos Administrativos en los cuales el Administrado este disconforme.

Como ya se dijo la suspensión del Acto Administrativo resulta un mecanismo o un medio de carácter excepcional y fundamentalmente transitorio que se condiciona a la manera o la forma de cómo probar si en realidad existe un daño de difícil o imposible reparación o simplemente una ilegalidad en el Acto Administrativo. Es de carácter excepcional porque solo se puede admitir en casos que se apartan de lo ordinario o que ocurren rara vez, por la dificultad que existe en probar la existencia de un daño de imposible o difícil reparación; y transitorio porque la suspensión del Acto Administrativo siempre es temporal mientras se revoca o ratifica el mismo. Es necesario decir que estas características de la suspensión del Acto Administrativo tienen su lógica con el fin de mantener una absoluta seguridad jurídica y el mantenimiento de una Administración Pública eficiente y eficaz; ya que si se aceptaría la petición de suspensión a todo Acto Administrativo esta circunstancia *“conduciría a un estado de absoluta inseguridad jurídica, tanto para la administración como para los administrados, pues bastaría a la parte actora indicar que un acto administrativo vulnera un mandato constitucional para que se predicase la procedencia de la medida de suspensión provisional”* (Lamprea Rodriguez, 2004, pág. 593)

Parte de la ineficacia de este artículo del ERJAFE radica en los problemas que tienen los Funcionarios Públicos al momento de evaluar los posibles daños para emitir una decisión sobre si se acepta o niega la petición de suspensión de los Actos Administrativos. Dificultad que refleja las limitaciones que nacen de evaluar los daños de difícil o imposible reparación, al ser estos daños la representación de vulneración de derechos personalísimos o de la personalidad, prestándose siempre al análisis de carácter subjetivo por parte de la autoridad competente, *“llámense derechos primordiales o de la personalidad los que tienen por fin defender intereses humanos ligados a la esencia de la personalidad. También se dice que son aquellos derechos que toda persona física, en la calidad de sujeto jurídico, lleva inseparablemente*

*desde su origen y que no tienen otro presupuesto que la existencia de la persona” (Alessandri R. & Somarriva, 2005, pág. 447).*

### 3.1.1 Daños de imposible o difícil reparación:

Los derechos de la personalidad o personalísimos al proteger supremos y por ende importantes intereses de las personas son considerados tanto por la doctrina como por nuestra Constitución al reconocer el derecho a la vida, el honor, la integridad física, etc. La anterior Constitución a la del 2008 reconocía los daños de difícil reparación, a diferencia de la Constitución actual que solo menciona en el artículo 88 referente a recurso de Protección al daño grave, lo que se puede complementar con el ERJAFE en el cual si se nombra los daños de difícil o imposible reparación como uno de los requisitos para pedir la suspensión del Acto Administrativo. Este reconocimiento de los derechos de la personalidad por parte de nuestra Carta Magna es de trascendental importancia, ya que es a través de este reconocimiento que los Administrados pueden lograr hacer valer sus intereses y derechos violados o vulnerados por a la Administración.

Algunos autores de Derecho Civil, como el chileno Manuel Somarriva, afirman que basándose en la tendencia filosófica de la escuela del Derecho Natural o lus Naturalismo se puede establecer que los derechos de la personalidad se derivan de la propia naturaleza del ser humano siendo inherentes a las personas desde que nacen, incluso antes de que el Estado los reconozca. Los daños de difícil o imposible reparación al estar estrechamente relacionados con la vulneración de los derechos de la personalidad o personalísimos tienen ciertas características que son importantes de mencionar para dilucidar lo complicado de establecer cuales situaciones o casos estarían enmarcados entre estos para aceptar la suspensión del Acto Administrativo o en su defecto lo difícil o lo imposible de evaluar el daño causado si el Acto logro ejecutarse. Estos derechos de la personalidad son absolutos, porque afectan a todos sin excepción directa o indirectamente; son generales, porque todas las personas son titulares de los mismos; son extra patrimoniales, por no poder ser

valorados en dinero o bienes; son esenciales, ya que nunca pueden faltar y siempre están desde el nacimiento hasta la muerte de la persona; son indispensables, por no tener la facultad de transmitirlos, cederlos o renunciar a ellos; son imprescriptibles, por no perderse por el uso o el pasar del tiempo.

Partiendo del amplio alcance y de las características de los Derechos de la Personalidad se puede afirmar que es una realidad lo difícil de saber qué circunstancias pueden tomarse como facultadas o candidatas para considerarse a una aceptación de suspensión del Acto Administrativo y cuáles no. Es decir, todo va a depender de la forma en la que el Administrado, a través de su abogado, logre exponer y argumentar su caso a la autoridad Administrativa competente, para que ésta logre entender que está frente a una circunstancia de daños de imposible o difícil reparación. Es por este motivo que es de trascendental importancia que el Administrado y los abogados tengan un conocimiento amplio de los que es la suspensión del Acto Administrativo para exponer su caso con congruencia, como la importancia que debe dar la Administración de realizar un análisis profundo de las peticiones de suspensión de los Actos Administrativos; ya que la mala decisión de cualquiera de los dos causaría perjuicios irreparables para las dos partes y una inseguridad jurídica para todos.

Claro está, que a nivel mundial, sin ser nuestro país la excepción, ha habido casos en los cuales las Autoridades Públicas, entre éstas las Judiciales, han establecido montos de carácter pecuniario a manera de resarcir e indemnizar a Administrados a los cuales se les ha violado o vulnerado un derecho personalísimo o de la personalidad, entendiéndose que dicha indemnización no sería la justa y resarcir la violación resulta imposible, por el carácter que ya expuse que tienen esta clase de derechos. Un ejemplo de esta situación sería el caso de los hermanos Restrepo, donde el Gobierno Ecuatoriano por medio del Procurador General del Estado estableció la orden de pago de dos millones de dólares a los familiares por las violaciones de los derechos personalísimos que fueron víctimas sus hijos. Indemnización que fue aprobada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, misma que solo refleja la intención de

llegar a un acuerdo más no resarcimiento de los derechos violados ni una justa indemnización.

Todo este análisis sirve para establecer con exactitud que los problemas que reflejan la notoria inexistencia de declaraciones de suspensión de los Actos Administrativos obtenidos por la vía Administrativa en el Ecuador, son el desconocimiento por parte de las autoridades Administrativas y de los Administrados del alcance, facultades y limitaciones de este recurso; y, la dificultad de exponer y evaluar los daños de difícil o imposible reparación.

### 3.1.2 Análisis de la necesidad de la creación de una Ley de Procedimientos Administrativos:

Se dice que otra de las dificultades que existen para obtener la declaración de suspensión de los Actos Administrativos, es la falta de una Ley de Procedimientos Administrativos que permita una mayor eficacia y eficiencia al momento de exigir que se ejecuten las peticiones de los Administrados. En la mayoría de despachos jurídicos que se dedican a Derecho Administrativo se escucha con frecuencia que es de gran necesidad la creación de una Ley de Procedimientos Administrativos que permita establecer con exactitud los lineamientos o el campo de actuación, exigencia y ejecución de las declaraciones que está obligada la Administración a emitir respecto de diferentes circunstancias; lo que está estrechamente relacionado con el problema de índole doctrinal que existen en la jerarquía de aplicación de las Leyes, normas, reglamentos, estatutos, etc. Para aclarar que tan necesario es la creación de esta Ley, considero necesario que se debe hacer un análisis tanto teórico como práctico respecto del tema; ya que solo así se podrá determinar de una forma objetiva las ventajas y las desventajas de crear una nueva Ley.

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva fue creado para regular tanto la estructura de la Función Ejecutiva como los procedimientos que esta lleva a cabo haciendo uso de las facultades; motivo por el cual el estatuto debió ser promulgado siguiendo el trámite de creación de

una Ley Orgánica y no a través de un Decreto. Esta situación es la principal de las razones por las cuales se derivan en consecuencia varias discusiones y contradicciones doctrinales sobre la naturaleza jurídica de este Estatuto. Claro está, que hay que entender que el Estatuto fue creado antes de la vigencia de la nueva Constitución, sustituyendo a la Ley de Régimen Administrativo por ser obsoleto en muchas de las cosas que planteaba. Por esta razón con la expedición de la nueva Carta Magna se tuvo que dar una solución a este problema, dándole así al ERJAFE las facultades de una Ley a través de un mecanismo jurídico que se lo denomina delegación legislativa.

**“Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias.**

*Serán leyes orgánicas:*

1. *Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución.*
2. *Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.*
3. *Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.*
4. *Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.*

*Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.”* (Constitucion de la República del Ecuador, 2008)

Según García de Enterría existen tres formas por las cuales se puede llegar a dar una delegación legislativa, en donde el legislador bajo ningún concepto renuncia a la facultad y capacidad de crear normas y leyes, si no que a través de este mecanismo de delegación ejerce su facultad de una forma excepcional.

“ a) *la delegación receptiva mediante la cual el Legislador a través de la ley*

*delegante, expresa su voluntad de que el contenido de dicha ley sea relleno por la norma de elaboración administrativa. Esta norma de elaboración administrativa pierde con ello su significado propio para convertirse en el contenido de la ley delegante y es que, en esta especie, la ley formal expedida por el legislador ha decidido anticipadamente recibir el contenido de la ley delegada. b) la remisión normativa que consiste en el orden del legislador para que la Administración expida normas que integren y completen la ley formal expedida, las mismas que, en nuestra opinión, tienen fuerza de ley, pues de considerarse reglamentarias serían inconstitucionales por contradecir la norma prevista. c) la deslegalización que es el fenómeno donde una ley elimina el rango normativo con el que debe ser tratada una materia determinada” (García de Enterría, 1981, págs. 92-93). Como se puede apreciar en estas tres formas de delegación legislativa se otorga competencia al ejecutivo para expedir actos normativos con fuerza y jerarquía de ley.*

La Ley de Modernización del Estado en los Artículos 17 y 40 hace referencia a los dos casos en los cuales se utiliza este mecanismo de delegación Legislativa en el Ecuador. En el primer Artículo se hace referencia a lo que se dijo sobre la remisión y deslegalización como formas de delegación legislativa cuando dice que **“Art 17: El Presidente de la República, tendrá la facultad para emitir disposiciones normativas de tipo administrativo, dentro del ámbito del Gobierno Central, para: a) funcionar aquellas entidades públicas que dupliquen funciones y actividades o que puedan desempeñarse más eficientemente fusionadas; b) reorganizar y suprimir entidades públicas, cuya naturaleza haya dejado de ser prioritaria e indispensable para el desarrollo del Estado”**. (Ley de Modernización del Estado , 2012). El artículo 40 por su parte hace referencia a la competencia que se le dio al poder ejecutivo de en ocasiones excepcionales regular la estructura, funcionamiento y procedimiento de todas sus dependencias y Órganos Administrativos.

De esta manera se puede concluir que el ERJAFE siendo un estatuto que se emitió a través de un decreto ley tiene la misma fuerza y jerarquía el de una Ley, por lo que el problema de índole material en la forma de aplicar este

quedó solucionado y aclarado. Por otro lado, es necesario decir que en un aspecto formal el estatuto seguirá siendo estatuto hasta que se lo derogue y se cree una Ley de Procedimiento Administrativos, limitándolo muchas de las veces por el desconocimiento de sus antecedentes, en su aplicación más directa por no tener el nombre de Ley y no haberse emitido bajo todo el proceso de legalidad y legitimidad al cual todas las leyes tienen que apegarse antes de ser publicadas en el Registro Oficial. En mi opinión después de todo lo antes expuesto me atrevo a afirmar que no se necesita de la creación de una Ley de Procedimientos Administrativos para solucionar los problemas de procedimiento que existen al interior de varias Instituciones Públicas del Estado; sino más bien fomentar y obligar a que las normas que ya existen se cumplan con precisión en su eficacia y eficiencia que por naturaleza deberían tener, creando mecanismos que ayuden a un mejor desempeño de los funcionarios públicos.

### 3.1.3 Limitaciones para obtener el Certificado que garantiza que ha operado la Suspensión del Acto Administrativo:

Sin embargo de lo dicho en el anterior párrafo considero necesario delimitar, con fines prácticos y pedagógicos, las dos principales limitaciones que tiene el ERJAFE por ser un estatuto y no una Ley. La primera radica en que todas las instituciones, órganos y entidades del Estado realizan funciones administrativas y de administración y en consecuencia todas emiten Actos Administrativos, lo que limita directamente al ámbito de aplicación del Estatuto por ser creado solo para regir a la función Ejecutiva o la Administración Pública Central. La segunda limitación surge del análisis de la naturaleza jurídica del ERJAFE, que a pesar de la delegación Legislativa que se le dio al Estatuto para darle la misma importancia que una Ley Orgánica, en la práctica su eficacia se ve vulnerada por abogados, funcionarios Públicos y administrados que desconocen o conociendo del tema lo toman como Estatuto para sus intereses y conveniencias.

Parte de los problemas que existen, además de los que ya mencioné, para obtener la declaración de suspensión de los Actos Administrativos están enfocados en la carga de trabajo que tienen la mayoría de funcionarios públicos, lo que no les permite conocer todos los casos que les llegan para ser resueltos, teniendo en cuenta que los casos en los cuales logran resolver la mayoría de las veces no reflejan la emisión de decisiones correctas y fundamentadas. Es decir, el desconocimiento de la acción de suspensión de los Actos, los problemas de exponer los daños de imposible o difícil reparación, y el exceso de trabajo de los funcionarios públicos serían las principales circunstancias que han logrado dificultar la obtención de suspensión de los Actos Administrativos a lo largo de los años en el Ecuador.

#### 3.1.4 Mecanismos prácticos para obtener la Suspensión del Acto Administrativo:

Ante todas estas dificultades y falencias que existen por parte de la Administración, hay mecanismos legales por los cuales se puede llegar a obtener la declaración de suspensión de un Acto Administrativo. Como ya mencioné en el capítulo dos de esta tesis, en el Ecuador existe un solo caso en el cual se ha obtenido la suspensión de un Acto Administrativo obtenido por vía Constitucional y otro caso en el cual se obtuvo la suspensión del Acto Administrativo en vía Administrativa por haber operado el silencio Administrativo. En éstos dos casos muy a pesar de que se logró la suspensión de los efectos del Acto Administrativo se tienen que dejar en claro que no se los obtuvo gracias a la buena aplicación de las normas del ERJAFE por parte de la Administración, sino más bien por el buen desempeño y conocimiento por parte de los abogados representantes de los intereses de los Administrados en los procesos de suspensión, que se valieron de mecanismos alternos como lo son el silencio administrativo y las medidas cautelares en vía Constitucional.

La suspensión del Acto Administrativo en vía Administrativa se la obtuvo a través de un Acta notarial en la cual el Notario dio fe y certificó que no hubo respuesta por parte de la Administración a la petición de suspensión del Acto

Administrativo en un plazo de 15 días, operando así el silencio administrativo positivo suspendiendo el Acto Administrativo. Como ya dije en párrafos anteriores esta declaración de suspensión del Acto Administrativo tiene que ser ratificada en la vía contencioso administrativa a través de un juicio de ejecución en el cual los jueces, una vez de analizar si esta declaración es legítima y legal, ordenan que la administración cumpla con esta declaración. Cabe decir que muchas de las veces no se aceptan en los tribunales de lo contencioso administrativo este tipo de cosas de ratificación de la declaración de suspensión de los Actos Administrativos por la equivocación que tienen muchos abogados de plantearlo como un recurso o un juicio de declaración de derechos.

En la vía Constitucional pasa algo similar que en la vía contencioso administrativa, que por negligencia de los abogados, la Administración de Justicia niega la petición de suspensión de los Actos Administrativos por presentar mal fundamentada la misma. En unos casos no logran exponer con claridad cuales o cual es el daño de imposible o difícil reparación, en otros lo presentan como una acción extraordinaria de protección, y por último lo presentan en modo de recurso cuando es una medida cautelar.

Para finalizar con este capítulo y con mi trabajo de titulación quisiera poner en conocimiento que tanto la Administración como los Administrados somos los directamente responsables del mal funcionamiento de los procedimientos Administrativos en el Ecuador. Cabe decir que tanto los funcionarios públicos como los abogados deben tener los suficientes conocimientos sobre las normas administrativas que el Ecuador tiene con el fin de dar paso o interponer un recurso, respectivamente, con conocimiento de causa y responsabilidad para que así se de cierta agilidad y correcto desarrollo en los procesos que nacen de los Actos Administrativos. Teniendo en cuenta que para que esto se pueda dar, la normas y leyes tiene que establecer de forma clara y precisa las formas de interponer, aplicar y otorgar los diferentes recursos y derechos Administrativos. En consecuencia la Administración debe tener cuidado con los Actos que emite para que no exista la necesidad por parte de los Administrados

para revocarlos, suspenderlos o anularlos; y los Administrados deben preocuparse por tener una buena e intachable asesoría jurídica para pedir y actuar de acuerdo a lo que la legislación permite con el fin de no dar trabajo innecesario a los funcionarios públicos que ya de por sí viven con más problemas de los que realmente hay.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo de la investigación que realice sobre los alcances del Derecho Administrativo en especial sobre la suspensión de los Actos Administrativos me pude dar cuenta que esta rama del Derecho, en el mundo entero, es uno de los pilares que forman la parte esencial en la estructura de un Estado. Lo que le convierte en una de las ciencias Jurídicas, en virtud de esta característica, que más ha ido evolucionando con el paso del tiempo con el apareamiento de nuevas tendencias ideológicas, como la corriente del Neo constitucionalismo. Con la creación de la Constitución del 2008 y el acoplamiento de esta corriente ideológica, la Legislación Ecuatoriana en todas las funciones del Estado tuvo un cambio profundo en la forma de ver a la Administración Pública; ya que se planteo y se dio gran importancia, entre otras cosas, a los lineamientos y mecanismos necesarios por los cuales en un primer plano se regulen los límites que tiene la Administración Pública en el ejercicio de su cargo y funciones; y en un segundo plano la forma por la cual el Administrado basado en los principios de legalidad, legitimidad y proporcionalidad pueda defender sus intereses haciendo prevalecer sus derechos subjetivos y objetivos frente Actos y decisiones Administrativas que afecten de manera directa o indirecta a la seguridad jurídica de los ciudadanos.

El derecho Administrativo recopila en nuestro país dos tipos de formas de Justicia Administrativa como los son: la auto tutela administrativa o vía Administrativa, que es uno de los principios universales más importantes de esta rama de Derecho que consiste en la obligación que tiene el Estado de precautelar los derechos de los Administrados que se encuentran sometidos a las reglas, normas, actos y decisiones de la Administración Pública en la misma Administración; y, la tutela efectiva representada por la vía jurisdiccional de lo contencioso Administrativo. Esta característica tan peculiar de justicia administrativa tiene sus ventajas si es aplicada de forma correcta con diligencia y precisión por parte de los Administrados(al no abundar de trabajo innecesario a la Administración) y la Administración (al resolver con conocimiento y buen criterio las peticiones). Y presenta varias desventajas que surgen de la mala

aplicación o práctica de la auto tutela porque al no cumplir a cabalidad con sus procedimientos la mayoría de casos presentados ante la Administración se ven en la obligación de tomar la vía jurisdiccional de lo Contencioso Administrativo, lo que en la práctica provoca que se le catalogue a la vía Administrativa como ineficiente, ineficaz hasta cierto punto ilegítima e ilegal, haciendo que algunos profesionales del derecho crean en la necesidad de una unificación de impugnación de los Actos Administrativos.

Es claro que en nuestro País a pesar de que existen mecanismos tanto en la vía Administrativa como en la vía Contencioso Administrativa que sirven para controlar, detener y poner límites a ciertas injusticias y atribuciones que se toma la Administración a través de sus funcionarios públicos con la emisión de Actos Administrativos que causan daños de difícil o imposible reparación para la Administración y los Administrados; no existe todavía en la actualidad una forma común y específica que regule e indique el procedimiento a seguir para obtener en la práctica este control y detención de esta clase de Actos Administrativos. Sin embargo, a pesar de esta realidad como dije en los últimos capítulos de esta tesis no es imposible la obtención de esta declaración de suspensión de los Actos Administrativos haciendo uso del silencio administrativo o por vía Constitucional.

La dificultad que hay para obtener la declaración de suspensión del Acto Administrativo aplicando el artículo 189 del ERJAFE no se solucionaría con la creación de una Ley de Procedimientos Administrativos, porque el estatuto ya recopila todos estos procedimientos. Es decir, los errores no radican como muchos piensan en que no exista una Ley de Procedimientos Administrativos que supla al estatuto, ya que estos inconvenientes radican en el desconocimiento de las autoridades sobre los parámetros a evaluar para la aceptación o negación de una petición de suspensión del Acto Administrativo, y; por otro lado el desconocimiento de parte de los abogados al momento de aplicar correctamente los mecanismos, recursos y acciones, como el silencio Administrativo, que sirven para obtener la suspensión de los Actos Administrativos.

En otros países, como es el caso de Argentina, se dio una mayor facilidad al momento de aceptar varias peticiones de suspensión de los Actos Administrativos, lo que ocasionó que por un periodo corto de tiempo se analicen y solucionen casos en los que existían daños de difícil o imposible reparación dando a muchos de los Administrados además de una seguridad jurídica una aplicación eficiente y eficaz de la norma jurídica que permite la suspensión del Acto Administrativo. Sin embargo con el pasar del tiempo los abogados abusaron de esta norma al presentar peticiones sin pies ni cabeza a la Administración con el fin de probar suerte y beneficiarse de esta norma, sin analizar los daños y perjuicios que causaron a los Administrados y al Estado. Con esto quiero decir, que lo ideal no es negar todas las peticiones que llegan a la administración de suspensión de los Actos Administrativos, ni tampoco abusar de esta facultad que nos da el ERJAFE sobrecargando de trabajo innecesario a los Funcionarios Públicos.

**Referencias:**

1. Alessandri R., A., & Somarriva, M. (2005). *Curso de Derecho Civil*. Santiago de Chile: Nascimento
2. *Associació Funcionaris Locals*. (s.f.). Recuperado el 20 de Marzo de 2012, de <http://webfacil.tinet.org/jfmartin/3337>
3. Benalcázar, J. C. (2008). *El Acto Administrativo en Materia Tributaria* . Quito: Ediciones Legales
4. Cabanellas de Torres, G. (2006). *Diccionario Jurídico Elemental*. Bogotá, Colombia: Heliasta
5. Canosa, A. (1996). *Los Recursos Administrativos*. Buenos Aires: Abaco
6. Carbonell, M. (2010). *Neoconstitucionalismo y derechos fundamentales*. Quito, Ecuador: Cevallos
7. Casinelli Muñoz, H. (1993). *Suspension Cautelar de la Ejecución del Acto mientras se tramita la vía Administrativa*. Uruguay: Universitaria
8. Cassagne, J. C. (1987). *Derecho Administrativo Segundo Tomo*. Buenos Aires: Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales
9. Chiovenda, G. (2005). *Instituciones del Derecho Procesal* . Valletta: Editora Jurídica Mexicana
10. *Constitucion de la República del Ecuador*. (2008). Montecristi Manabi: Publicación Oficial de la Asamblea Constituyente
11. *Costitucion de la Republica del Ecuador*. (2008). Montecristi, R.O 449; 20-OCT-2008: ediciones legales
12. *Costitucion de la Republica del Ecuador*. Montecristi, R.O 449; 20-OCT-2008: ediciones legales, 2008
13. de Francesco, A. (1975). *Instituzioni diritto pubblico*. Milano: Edizioni Cetim-Bresso
14. Dromi, J. R. (2004). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Astrea
15. Dromi, R. J. (2008). *El Acto Administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina
16. Duran, E. (2010). *Los Recursos Contencioso Administrativos en el Ecuador*. Quito: Abya Yala

17. ERJAFE. (2002). *Judicial, Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función* ERJAFE. (2002). *Judicial, Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función*
18. ERJAFE. *Judicial, Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función*. 2002.
19. *Estatuto del Regimen Juridico de la Funcion Ejecutiva*. (Registro Oficial 411 del 31 Marzo de 1994). Quito: Ecuador
20. *Estatuto del Regimen Juridico de la Funcion Ejecutiva*. Quito: Ecuador, Registro Oficial 411 del 31 Marzo de 1994.
21. Fernández Vázquez, E. ( 1981). *Diccionario de Derecho Público*. Buenos Aires : Astrea
22. Garcia de Enterría, E. (1981). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas
23. Gordillo, A. (2000). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Fundacion de Derecho Administrativo
24. Granja Galindo, N. (1992). *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Quito: Universitaria
25. Jaramillo Ordóñez, D. (4 de abril de 2008). *DerechoEcuador.com*. Recuperado el 22 de marzo de 2012, de [http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2379:la-administraciooacuten-pauacuteliblica&catid=23:derecho-administrativo&Itemid=420](http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2379:la-administraciooacuten-pauacuteliblica&catid=23:derecho-administrativo&Itemid=420)
26. Lamprea Rodríguez, P. A. (2004). *Anulación de los Actos de la Administración Pública*. Bogota: Ediciones Doctrina y Ley
27. *Ley De La Jurisdiccion Contencioso Administrativa*. (1991). R.O 722 Ley 35.
28. *Ley De La Jurisdiccion Contencioso Administrativa*. R.O 722 Ley 35, 1991.
29. *Ley de Modernización del Estado* . (2012). R.O 679 de 10 de Abril 2012
30. *Ley de Modernización del Estado* . R.O 679 de 10 de Abril 2012, 2012.
31. Lima Endara, M. (2001). *Celebración de Contartos Admistrativos*. Quito: Corporación Editora Nacional

32. López Obando, H. (2001). *Celebración de Contratos Administrativos: Competencia, Inhabidades y Nulidades en el Contrato Administrativo*. Quito: Corporación Editora Nacional
33. Morales Tobar, M. (1999). *Derecho Constitucional Para Fortalecer la Democracia*. Quito: Tribunal Constitucional
34. Naranjo Mesa, V. (2006). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Bogotá: Temis
35. Pantoja Bauza, R. (1996). *El Derecho Administrativo, Concepto, características, sistematización, prospección*. Barcelona, Buenos Aires, México DF, Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile
36. Rocha Ochoa, C. (2006). *Manual de Introducción al Derecho*. Bogotá : Editora Universidad Rosario
37. Romero Pérez, J. E. (1999). *Derecho Administrativo General*. Ecuador: Universidad Estatal a Distancia
38. Rousseau, J. (1762). *El Contrato Social* . Francia
39. Santaella Lopez, M. (1995). *Montesquieu: el Legislador y el arte de Legislar*. Madrid: Gráfica Ortega
40. Sayagués Laso, E. (2002). *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria
41. Secaira Durango, P. (1995). *Breve Curso de Derecho Administrativo*. Quito: Universitaria