

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA DEL
ECUADOR – UNIB.E



ESCUELA DE DERECHO

Trabajo de titulación para la obtención del Título de abogada de la República del
Ecuador

Análisis de la suspensión de los efectos del acto administrativo anulable

Autora:

Alejandra Nicol Cadena Guiz

Director del Trabajo de Titulación:

Mgst. Daniel Lozano

Quito, Ecuador

Agosto, 2023

CARTA DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

Quito, 09 de agosto de 2023

Dra.
Mayra Guerra
Directora de la Escuela de Derecho

Presente.

Yo, Daniel Lozano, Director del Trabajo de Titulación realizado por Alejandra Nicol Cadena Güiz, estudiante de la carrera de Derecho, informo haber revisado el presente documento titulado "Análisis de la suspensión de los efectos del acto administrativo", el mismo que se encuentra elaborado conforme al Reglamento de Titulación, establecido por la UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA DEL ECUADOR UNIB.E de Quito, y el Manual de Estilo institucional, por tanto, autorizo su presentación final para los fines legales pertinentes.

Es todo cuanto puedo certificar en honor a la verdad.

Atentamente

DANIEL
ROLANDO
LOZANO GUALLI

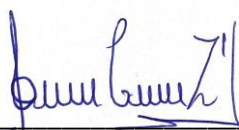
Firmado digitalmente por
DANIEL ROLANDO
LOZANO GUALLI
Fecha: 2023.08.09 14:15:28
-05'00'

Daniel Rolando Lozano Gualli, Mgst.
Director del Trabajo de Titulación

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

1. Nosotros, PILA FONSECA ISRAEL MATIAS C.C: 1726085358 y TOAPANTA CACHACO MARÍA GABRIELA C.C: 1753501939 declaramos, en forma libre y voluntaria, que los criterios emitidos en el presente Trabajo de Titulación denominado: "DERECHO A LA DESCONEXIÓN LABORAL: ESTUDIO COMPARADO ENTRE LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA E INTERNACIONAL", previa a la obtención del título profesional de Abogado de los Tribunales de la República del Ecuador en la Dirección de la Escuela de Derecho. Así como también los contenidos, ideas, análisis, conclusiones y propuestas son exclusiva responsabilidad de mi persona, como autor/a.
2. Declaro, igualmente, tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Universidad Iberoamericana del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT, en formato digital una copia del referido Trabajo de Titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública, respetando los derechos de autor.
3. Autorizo, finalmente, a la Universidad Iberoamericana del Ecuador a difundir a través del sitio web de la Biblioteca de la UNIB.E (Repositorio Institucional), el referido Trabajo de Titulación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad Iberoamericana del Ecuador.

Quito, DM., a los 12 días del mes de agosto de 2023



Alejandra Nicol Cadena Guiz
C.C: 0401930698

DEDICATORIA

A Dios, porque nunca suelta mi mano, y me guía en cada etapa de mi vida.

A mis padres, Jairo, por ser el primero en creer en mí y con su esfuerzo lo logramos, y Yoly por ser esa luz que me guió en todo este proceso.

A mi hermana, Linda porque con su ejemplo de esfuerzo y perseverancia me ha motivado para que siga trabajando por cumplir mis sueños.

Los amo infinitamente, sin duda alguna, este logro también es de ustedes.

AGRADECIMIENTO

A mi tutor, Daniel Lozano por direccionarme en este proceso, con paciencia y profesionalismo, aportando su conocimiento en este trabajo de titulación.

A mis profesores, que durante todos estos años aportaron su conocimiento. De manera especial, a Ximena Ron y Ricardo Enríquez, a quienes admiro inmensamente. Gracias, por sus enseñanzas.

INDICE

CARTA DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE TITULACIÓN	ii
DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN	iii
DEDICATORIA	iv
AGRADECIMIENTO	v
Resumen	viii
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	3
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACION	3
Presentación de la situación problemática	3
Objetivo General	7
Objetivos específicos	7
Importancia del estudio	7
CAPÍTULO II	8
MARCO TEORÍCO O JURÍDICO	8
Definición del acto administrativo	10
Requisitos de validez	11
Caracteres del acto administrativo	16
Presunción de legitimidad	16
La ejecutividad	17
La ejecutoriedad	17
Proceso de impugnación en la vía administrativa	18
Recurso de apelación	20
Recurso extraordinario de revisión.....	21
Clases de invalidez de los actos administrativos.....	24
Actos inexistentes	24
La nulidad absoluta o de pleno derecho.....	25
La anulabilidad.....	33
Convalidación del acto administrativo	33
Suspensión de los efectos del acto administrativo	35
Procedimiento y requisitos para la suspensión de los efectos del acto administrativo en vía administrativa	36
CAPÍTULO III	40
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	40
Naturaleza de la investigación	40

Unidad de análisis.....	41
Criterios de inclusión y exclusión	42
CAPITULO IV	43
ANÁLISIS DE RESULTADOS.....	43
Fundamentos doctrinariamente respecto de la suspensión de los efectos de los actos administrativos en casos de anulabilidad.....	43
Revisión de la legislación comparada sobre la suspensión de los efectos del acto administrativo con vicios susceptibles de convalidación (anulabilidad).	45
Argentina	46
Perú.....	47
Chile	48
Colombia	48
Análisis sobre la pertinencia de incorporar los vicios de anulabilidad como requisitos para solicitar la suspensión de los efectos de los actos administrativos.....	54
CAPITULO V	57
REFLEXIONES FINALES	57
Conclusiones	57
Recomendaciones	57
Referencias Bibliográficas.....	59
Anexos.....	62

INDICE DE TABLAS

Tabla 1 Síntesis de las causales de nulidad de pleno derecho presentes en el acto administrativo.....	32
Tabla 2: Comparación de la suspensión de los efectos del acto administrativo en las diferentes legislaciones de América Latina	53

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Proceso de impugnación.....	18
Figura 2. Las irregularidades de los actos administrativos	43

Alejandra Cadena. ANÁLISIS DE LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Carrera de Derecho. Universidad Iberoamericana del Ecuador. Quito Ecuador.2023. (83) pp.

Resumen

La Administración Pública, tiene varias funciones a su cargo que se expresarán a través de actuaciones administrativas, la forma más común de manifestarse es el acto administrativo, el cual está conformado por varios caracteres como son: presunción de legitimidad, ejecutoriedad y ejecutividad, los cuales forman el núcleo central para que el acto pueda producir sus efectos. Además, cumple con requisitos que hacen válido al acto como: la competencia, el objeto, la voluntad, el procedimiento y la motivación. No obstante, en la práctica los funcionarios públicos cometen errores al expedir un acto administrativo que puede causar afectaciones graves a los derechos de las personas, ante esta realidad los ciudadanos tienen derecho a impugnar los actos administrativos en la misma vía a través del recurso de apelación o recurso extraordinario de revisión. Adicional a ello, pueden solicitar la suspensión de los efectos del acto administrativo hasta que la administración resuelva el recurso, siempre y cuando cumplan con dos requisitos: 1. Que cause perjuicios de imposible o difícil reparación y; 2. que la impugnación se realice sobre las causales de nulidad de pleno derecho. Es por esto, que, en la presente investigación se analiza el artículo 229 del Código Orgánico Administrativo (COA), a través de un enfoque jurídico documental, de derecho comparado e interpretativo, con una metodología inductiva-deductiva, la cual ha permitido analizar que este artículo es restrictivo en cuanto a los requisitos que el acto debe incurrir, a diferencia de otros países de América Latina como: Colombia y Chile en el que existe mayor amplitud para solicitar la suspensión, lo que nos lleva a la reflexión de dejar una incidencia para que el artículo 229 del COA pueda ser reformado y así se contemple a la anulabilidad dentro de las circunstancias para solicitar la suspensión de los efectos del acto administrativo.

Palabras clave: acto administrativo, nulidad de pleno derecho, anulabilidad, ejecución, suspensión.

INTRODUCCIÓN

En Ecuador, la norma que regula todo lo concerniente al Derecho Administrativo, es el Código Orgánico Administrativo, que de acuerdo al Registro oficial Nro. 31 fue expedido en el año 2017. Por lo cual, se puede decir que es una norma relativamente nueva, producto de un “trasplante jurídico”, pero ¿a qué viene esta frase?, se puede decir que surge por la necesidad evolución del derecho, y se le compara con los trasplantes médicos que consiste en “trasladar órganos, tejidos o células de una persona a otra. El órgano trasplantado reemplaza y asume la función del órgano dañado del receptor, salvando la vida al ser humano o mejorando su calidad de vida” (Alarcón,2018, pág.92).

De este ejemplo, se puede decir que los emisores para el trasplante jurídico serán los países desarrollados y los receptores los sistemas subdesarrollados. Es por ello, que en este caso el Código Orgánico Administrativo, deviene del sistema jurídico francés y español. Pero esto no quiere decir, que se deba aplicar así sin más y sin realizar un seguimiento, puesto que todo trasplante requiere observaciones antes, durante y después de realizar el procedimiento. Ya que, si se pasa por alto estas disposiciones existe el riesgo de que el trasplante no de los resultados esperados.

Es por esto, que el centro de esta investigación será analizar uno de los artículos del Código Orgánico Administrativo y así reflexionar sobre el vacío que existe en la norma para brindar una nueva perspectiva y que sea de aporte en la sociedad. En este sentido, se conoce que la administración pública cumple funciones que se manifiestan a través de cinco actuaciones jurídicas: 1. Acto administrativo, 2. Acto de simple administración, 3. Hecho administrativos, 4. Contrato administrativo y 5. Acto normativo. En la presente investigación, nos concentraremos en la primera actuación de la administración, el acto administrativo, donde analizaremos sus características y requisitos que conforman al acto administrativo.

Después de esto, abordaremos como este acto puede presentar errores que al ser manifestados por los funcionarios públicos pueden causar graves vulneraciones de derechos a las personas. Ante esta evidente realidad, estudiaremos como las personas pueden ejercer su derecho a impugnar, ya sea en la vía administrativa con los recursos de apelación o extraordinario de revisión, o también en la vía judicial por

medio de acciones, sin embargo, para efectos de esta investigación nos concentraremos en hablar sobre todo el procedimiento en lo que concierne en la vía administrativa.

Así mismo, analizaremos el tema de la suspensión de los efectos del acto administrativo, el cual es el tema central de la investigación, donde se podrá analizar aspectos relevantes en cuanto a los requisitos que el artículo 229 del COA exige para que las personas puedan solicitar la suspensión de los efectos del acto administrativo. Por ejemplo, uno de sus requisitos es que se debe impugnar sobre cualquier causal de nulidad de pleno derecho, pero también se conoce otro tipo de vicio como es la anulabilidad, sin embargo, no está contemplada como un requisito para que en casos donde los actos administrativos presenten un vicio susceptible de convalidación pueda ser suspendido.

Por lo tanto, la siguiente investigación contiene cinco capítulos, en el primero se explicará sobre la problemática de la investigación, el segundo capítulo contiene el marco teórico donde se hablará del acto administrativo, sus requisitos, caracteres, formas de impugnar en la vía administrativa, clases de invalidez de los actos administrativos y la suspensión de los efectos del acto administrativo. En el tercer capítulo se abordará la metodología de la investigación, en el cuarto capítulo se analizará los resultados que se obtuvo de la investigación y por último en el quinto capítulo se mencionará las recomendaciones y reflexiones pertinentes para el trabajo de investigación.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACION

Presentación de la situación problemática

El acto administrativo es una actuación mediante la cual la administración pública ejerce su poder de decisión y establece derechos subjetivos y obligaciones para los ciudadanos. Se puede decir que el acto administrativo es la forma en que la Administración Pública se manifiesta comúnmente, y busca regular situaciones concretas en el ámbito del ordenamiento jurídico. Sin embargo, hay que aclarar que la doctrina no se limita a un único concepto de acto administrativo, puesto que, depende de la perspectiva de cada autor y sobre todo del régimen jurídico de cada país.

Para Rodríguez y Sandín (2009) “El acto administrativo es toda manifestación de autoridad pública realizada por la Administración pública dirigida a la creación, modificación o extinción de una relación jurídica” (Pág. 5). Es decir, que el acto administrativo es una acción o decisión tomada por una autoridad administrativa en el ejercicio de sus funciones. Estos actos son fundamentales en el ámbito de la administración pública, ya que, afectan directamente a los derechos e intereses de los ciudadanos y en la sociedad en general. Después de mencionar esta definición que nos proporcionan estos autores españoles, hay que ubicarse en la esfera ecuatoriana en la cual ha sido producto de un trasplante jurídico de los sistemas jurídicos desarrollados como: “España, Argentina, Francia e Italia” (Pérez, 2021). De estos países, Ecuador ha adaptado el concepto de acto administrativo de una forma específica que más adelante se podrá evidenciar.

En cuanto a la normativa que regula el acto administrativo, en primer lugar, está la Constitución de la República del Ecuador C.R.E en los artículos en los artículos 173 ¹

¹ Artículo. 173.- Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.

76 literal l)², y 436 numeral 4 y 5³, que, aunque no definen de forma expresa al acto administrativo, si habla sobre esta función de la administración. Después, situándonos en la normativa legal y como un antecedente histórico se debe explicar que la normativa aplicable para los procedimientos administrativos era el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva ERJAFE y la Ley de Modernización del Estado.

Estas normas han quedado en desuso y actualmente se utiliza el Código Orgánico Administrativo el cual regula todo lo que concierne al Derecho administrativo y sus procedimientos. Es por esto, que de forma inicial nos brinda una definición de el acto administrativo de la siguiente forma:

Art. 98.- Acto administrativo. Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo. (Código Orgánico Administrativo, 2019, pág.25)

Como se puede apreciar, en nuestro sistema jurídico contamos con una definición de acto administrativo, que reúne varios elementos de diferentes conceptos que la doctrina proporciona, puesto que, debemos tener en cuenta que el acto administrativo no puede ser definido en un único concepto, sino que esto dependerá de la perspectiva del jurista. Consecuentemente se debe indicar que este acto debe cumplir requisitos como: la competencia, la voluntad, el procedimiento, el objeto y la motivación que le permiten tener validez en el mundo jurídico, pero a pesar de que existen estos requisitos, siempre existe la posibilidad de que los funcionarios públicos cometan errores al momento de emitir un acto administrativo, y como ya se ha

² Artículo. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. (...) Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos (...).

³ Artículo. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:(...)

4. Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto administrativo.

5. Conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias.

mencionado estos actos afectan los derechos subjetivos de las personas, por lo cual, estas inobservancias pueden en realidad ser muy perjudiciales para el interés general de los ciudadanos.

Dicho esto, el administrado que considere que sus derechos están siendo afectados por el acto administrativo que ha sido emitido el funcionario público, tiene derecho a impugnar aquel acto y, puede hacerlo a través de dos vías: la primera y la que nos concierne en este trabajo de investigación, es la vía administrativa, en la cual puede presentar recursos, el primero es el recurso de apelación y el recurso extraordinario de revisión, en cambio si elige acceder a la vía judicial se hablará de acciones y puede presentar una acción subjetiva o de plena jurisdicción o la acción objetiva o de anulación por exceso de poder-

En definitiva, estos recursos tienen la finalidad de garantizar el derecho a la defensa de las personas cuando consideren que los actos administrativos expedidos por la administración pública son ilegales, injustos o violatorios de derechos. Dicho esto, el administrado puede pedir la suspensión de los efectos del acto administrativo a través de los recursos que mencionamos en el acápite anterior hasta que la administración resuelva el recurso presentado por el ciudadano; y de esta forma evitar lesionar los derechos del administrado o de terceras personas.

Para esto, la persona interesada, por disposición del artículo 229 del Código Orgánico Administrativo debe solicitar la suspensión de los efectos del acto administrativo, ya que, la regla general es la ejecutoriedad del acto administrativo y no la suspensión, para esto, se debe cumplir con los términos que exige este artículo. Sin embargo, el artículo no es claro en cuanto a los términos, por lo cual, la falta de claridad en la norma impide que las personas entiendan como se debe proceder ocasionando que los recurrentes no cuenten con el tiempo suficiente para ejercer su derecho a la defensa. Para una mejor explicación, este tema se tratará de forma más detallada en el siguiente capítulo.

Adicional a ello, también se necesita cumplir con dos requisitos que exige el artículo 229 del COA. El primer requisito es demostrar que en el caso de que el acto administrativo se ejecute, produciría un daño grave e irreparable, y, el segundo, que el acto administrativo adolezca de un vicio no susceptible de convalidación. Sin

embargo, ¿Por qué no se puede pedir la suspensión de los efectos del acto administrativo en casos de que el mismo contenga un vicio susceptible de convalidación?

De acuerdo con Moreta (2019):

Los vicios convalidables serían aquella franja intermedia entre los vicios que causan la nulidad del acto administrativo y aquellos errores puramente formales. Además, hay que mencionar que los vicios convalidables no son para nada una mera formalidad, sino que en realidad afectan la validez del acto administrativo. Sin embargo, la ley no ha querido darle un efecto tan drástico como es su nulidad. (pág.101)

Como lo menciona el referido autor, se puede examinar que la doctrina ha establecido como regla general que el acto administrativo puede recaer en vicios de nulidad absoluta (muy graves), y en vicios de nulidad relativa o anulabilidad (menos graves), por lo tanto, pueden ser subsanados. Es por esta diferenciación, que el artículo 229 del Código Orgánico Administrativo en el segundo requisito para poder solicitar la suspensión de los efectos del acto administrativo, solo permite a los actos administrativos que tienen vicios no susceptibles de convalidación, puedan ser suspendidos, debido a la gravedad que les caracteriza.

Por esta razón, aquel enunciado que realiza el autor tiene gran relevancia, porque permite interpretar que los vicios susceptibles de convalidación en realidad si producen una afectación a la validez del acto administrativo, y no solo afectaciones que tengan que ver con la formalidad como tradicionalmente se les distingue, a su vez esta idea permite ampliar la idea central de la presente investigación y así abrir la posibilidad de que los actos administrativos que tienen vicios susceptibles de convalidación también puedan ser tomados en cuenta al momento de solicitar la suspensión del acto administrativo.

Finalmente, después de haber mencionado como se solicita la suspensión de los efectos del acto administrativo para evitar la afectación de derechos de las personas. Se debe analizar desde otra perspectiva, en caso de que la administración pública no haya suspendido los efectos del acto administrativo, la regla general es que se cumpla con la ejecución del acto. Sin embargo, en el supuesto de que esta ejecución afectó derechos ya sea de forma individual o colectiva, surge la interrogante ¿Qué debe hacer la administración pública para resarcir el daño?

Objetivo General

Analizar, desde una perspectiva doctrinaria y jurídica, el artículo 229 del Código Orgánico Administrativo para que los vicios de anulabilidad sean parte de los requisitos de la suspensión de los efectos de los actos administrativos.

Objetivos específicos

Estudiar los criterios establecidos doctrinariamente respecto de la suspensión de los efectos de los actos administrativos en casos de anulabilidad.

Explorar a través de legislación comparada la suspensión de los efectos del acto administrativo con vicios susceptibles de convalidación (anulabilidad).

Evaluar la pertinencia de incorporar los vicios de anulabilidad como requisitos para solicitar la suspensión de los efectos de los actos administrativos y las consecuencias sobre los derechos e intereses de los administrados.

Importancia del estudio

Esta investigación es novedosa, ya que, es un problema jurídico que no ha sido analizado profundamente, y el cual es relevante en un futuro que permita tener un criterio más amplio en cuanto al derecho administrativo. Es útil porque permitirá comprender de mejor forma la finalidad de este artículo del código administrativo y habrá más contenido que antes no estaba proporcionado. Y es factible realizar la presente investigación porque existen los medios idóneos como diferentes herramientas bibliográficas que aporten al desarrollo del trabajo.

De igual forma, el análisis beneficiará en el área social a los ciudadanos cuando interpongan una solicitud para la suspensión de los efectos de los actos administrativos, de tal forma que su derecho al debido proceso conjuntamente con la garantía a la defensa no se vea limitado. En el área académica, beneficiará a abogados, jueces y todos los estudiantes que deseen conocer sobre este tema de investigación o se interesen sobre esta rama del Derecho. Finalmente, en lo jurídico, se podrá dejar una incidencia para futuras investigaciones que sean de posible interés y que se pueda reformar al artículo 229 del Código Orgánico Administrativo.

CAPÍTULO II

MARCO TEORÍCO O JURÍDICO

En este capítulo, se aborda el marco teórico el cual servirá para la presente investigación por medio de la recopilación de doctrina, jurisprudencia, normativa nacional e internacional y tesis que sirven de apoyo para desarrollar los temas planteados, partiendo desde el acto administrativo y sus elementos, el procedimiento que las personas pueden realizar a través de recursos, y solicitar la suspensión de los efectos del acto administrativo.

De acuerdo a, Villacis (2021), Quito. En su tesis para la obtención del título de abogado, denominada “La impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación: naturaleza jurídica y eficacia”, propuso como objeto de investigación a los actos administrativos que son impugnados mediante el recurso de apelación, donde analiza su naturaleza y particularidades fundamentales que establece el establecido en el Código Orgánico Administrativo. Empleó como metodología un enfoque cualitativo, teórico jurídico, de derecho comparado y casuística, que permitió reflexionar sobre una reforma legal, en la que se determine que este recurso sea idóneo y eficaz y así poder garantizar los derechos de los administrados

Entre sus conclusiones principales indica que la suspensión del acto administrativo, tal como lo regula el COA, ocasiona que sea difícil o imposible de que se ponga en práctica, puesto que, el administrado debe demostrar que el acto administrativo ha incurrido en dos circunstancias específicas, las cuales son:

i) Que la ejecución pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación, y ii) que la impugnación se fundamente en una causal de nulidad. Así, esta única posibilidad que permite la legislación administrativa en la práctica se torna complejo que pueda ser aceptada tal petición por parte de la Administración Pública, lo que lleva a reflexionar sobre la necesidad de añadir más posibilidades a la suspensión del acto cuando se lo impugne en sede administrativa. (Villacis, 2021, pág.105)

Es por ello, que la tesis antes mencionada aporta a la presente investigación, con la finalidad de dejar una incidencia de una reforma al art. 229 del Código Orgánico Administrativo, en lo que respecta a las circunstancias para solicitar la suspensión de los efectos del acto administrativo y que no sean tan restrictivos, y así exista la

posibilidad de considerar como requisitos a los vicios susceptibles de convalidación (anulabilidad).

De igual forma, Almeida (2019), Quito. En su tesis para la obtención del título de abogado, denominada " La suspensión del acto administrativo visto como una excepción en el Código Orgánico Administrativo", propuso como objeto de investigación sobre el artículo 229 del Código Orgánico Administrativo donde refleja la suspensión del acto administrativo como una violación de derechos para los administrados, en razón de que el administrado debe demostrar con fundamentos las razones para suspender la ejecución del acto administrativo.

Para esto, analiza las formas en que la administración se manifiesta, sin embargo, se concentra en explicar que es el acto administrativo, y los elementos que permiten que el acto sea válido. De forma implícita, se puede evidenciar que el autor usó como metodología un enfoque cualitativo, teórico jurídico, de derecho comparado, que permitió reflexionar con mayor profundidad el artículo 229 del Código Orgánico Administrativo con la finalidad de analizar si se garantizan los derechos de los administrados con la aplicación de dicho artículo.

El autor concluye que el acto administrativo puede impugnarse mediante los recursos de apelación y extraordinario de revisión, pero aquellos no suspenden la ejecución del acto administrativo. Si desea suspender los efectos del acto administrativo se debe solicitar la suspensión, pero si la administración pública no responde se entiende que la petición se ha negado configurándose el silencio administrativo negativo, lo cual vulnera el artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República del Ecuador.

Ante esta problemática, el autor plantea la posibilidad de que exista una reforma del artículo 229 del COA para que la suspensión del acto administrativo sea de forma inmediata al momento de presentar cualquier recurso de impugnación.

Por lo tanto, la tesis mencionada servirá de aporte a esta investigación en lo que concierne a las actividades principales de las administraciones públicas y a analizar de igual forma la suspensión del acto administrativo, que, aunque el problema del trabajo de investigación analiza un problema jurídico diferente hay aspectos que son de utilidad para el presente trabajo.

Definición del acto administrativo

La Administración pública cumple sus funciones a través de cinco actuaciones administrativas, entendiéndose que son las más principales e importantes, puesto que, es la forma de expresarse de la Administración, es por ello, que el Código Orgánico Administrativo en el artículo 89 los ha clasificado de la siguiente forma: “1. Acto Administrativo, 2. Acto de simple administración, 3. Contrato administrativo, 4. Hecho administrativo y 5. Acto normativo de carácter administrativo” (COA, art. 89).

En este orden de ideas, de las cinco funciones mencionadas en el párrafo anterior, se pondrá más énfasis en explicar la primera función de la administración, que es el acto administrativo desde la doctrina como en la normativa ecuatoriana. Puesto que, esta actuación es el punto de partida para entender la presente investigación. En primer lugar, hay que tener claro que el acto administrativo tiene varias definiciones que dependerá de la perspectiva de cada autor, esto varía dependiendo de la legislación que tenga cada país.

En palabras de Dromi (2015) “El acto administrativo es una declaración unilateral efectuada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa” (pág. 439). Esta definición, es la que más se aproxima a lo que indica nuestra normativa, en la que establece que el “Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. (...)” (Código Orgánico Administrativo, 2019).

De estos conceptos, se identifica que el acto administrativo es: 1. una manifestación o declaración, porque la administración pública expresa hacia el exterior un deseo, una decisión o una opinión 2. unilateral, porque solo se necesita la voluntad de la administración, no requiere de otra persona u órgano para poder manifestarse 3. produce efectos jurídicos individuales o generales, ya que, nacen derechos y obligaciones individuales (un solo caso, casos específicos) o generales (para varios casos), y 5. son directos, porque nacen del mismo acto administrativo y sus efectos surgen de forma inmediata “no están subordinados a la emanación de un acto posterior” (Dromi,2015, pág. 445).

Además, en la parte final del art 98 del COA explica los medios por los cuales se expedirá el acto administrativo ya sea “por cualquier medio documental, físico o digital” (Código Orgánico Administrativo, 2019). Es decir, no se limita a que el acto se pueda manifestar de una sola forma, por lo cual, aunque la definición en su parte inicial sea idéntica a lo que la corriente argentina indica, se observa que nuestra normativa brinda una definición más completa.

Requisitos de validez

El acto administrativo tiene validez cuando cumple con cinco requisitos esenciales que el Código Orgánico Administrativo (2019) regula en el artículo 99 de la siguiente forma: “Competencia, Objeto, Voluntad, Procedimiento y Motivación”. Estos requisitos, los que permiten que el acto administrativo se conforme de forma adecuada, es por esto que, más adelante se explicará con más detalle cada uno de ellos. Se debe rescatar que, el acto administrativo que adolezca de uno de estos requisitos produce vicios que afectan la legalidad del mismo. En este sentido, hay que identificar que el Código Orgánico Administrativo ha denominado como requisitos del acto administrativo, en cambio, en la doctrina se les reconoce como “elementos del acto administrativo” e incluye más elementos de los que la normativa ecuatoriana regula.

Continuando con lo anterior, varios doctrinarios como Diez (1965) citado por Morales (2011) considera a estos elementos (competencia, objeto, manifestación de voluntad, motivación y procedimiento) como “esenciales” (pág.133). Puesto que, estas características son fundamentales para que el acto administrativo tenga plena validez en el mundo jurídico, es decir, no se puede prescindir de ellas. A continuación, se expone cada una de las características.

Del órgano Competente o Competencia

La competencia es “el conjunto de facultades que un órgano puede legítimamente ejercer, en razón de la materia, el territorio, el grado y el tiempo” (Gordillo,2013, pág. 310). En cuanto a la realidad ecuatoriana, la Constitución de la República del Ecuador de forma expresa en el artículo 226, menciona que las competencias de los servidores públicos se limitan a lo que establece la constitución y la ley. No obstante, Gordillo (1984) citado por Pérez (2021) menciona que “frente al clásico principio de que la

competencia es siempre de origen legal, el decreto-ley 19.549/72 establece que la competencia puede ser tanto de origen legal como reglamentario” (pág.126). Sin embargo, existen autores como Díez que discrepa de este concepto, y coincide con lo que emite la Constitución del Ecuador, en que solo la constitución y la ley pueden establecer las competencias a las administraciones públicas. Por otra parte, la competencia es indelegable e improrrogable, expresa e irrenunciable, puesto que, esta facultad de la administración tiene gran importancia para la sociedad porque vela por el interés común y no para satisfacer intereses personales de los funcionarios públicos o de los administrados.

Incluso tanto en la doctrina como en el art. 65 del Código Orgánico Administrativo la competencia se otorga en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado. En lo que respecta a la competencia en razón de la materia de acuerdo a Dromi (2014) citado por Morales (2011) se refiere a “las actividades o tareas que legítimamente puede desempeñar el órgano. (...) Impera también el principio de especialidad, de particular aplicación a los entes administrativos, según el cual estos solo pueden actuar para los fines que motivaron su creación” (pág. 144).

En cuanto al grado, el mismo cuerpo normativo en el artículo 6 indica que; de acuerdo al principio de jerarquía “Los organismos que conforman el Estado se estructuran y organizan de manera escalonada” (Código Orgánico Administrativo, 2019). Esto quiere decir que los órganos administrativo superiores dirigen y controlan la labor de los órganos inferiores, por esta razón un órgano inferior no puede tomar decisiones que le corresponden al órgano superior, aunque la excepción es que la competencia puede transferirse mediante delegación, avocación, subrogación etc.

De igual forma, la competencia por el territorio hace referencia al lugar, espacio en donde los órganos administrativos cumplen con sus funciones. En Ecuador, de acuerdo al art.1 de la Constitución de la República del Ecuador, es un país unitario, por lo tanto, la competencia se realiza en todo el territorio nacional “nación, región, provincia, departamento (distrito metropolitano), cantón, ciudad, parroquias” (Morales,2011, pág,146).

Por último, por el tiempo, la competencia al ser irrenunciable e improrrogable, se aplica de forma permanente por los órganos administrativos, pero puede suceder que

también esta competencia sea por un lapso de tiempo determinado, por ejemplo, en el caso de la delegación o subrogación.

El objeto o causa

Todo acto administrativo, debe tener un objeto sobre el cual se va a decidir, para esto Dromi (2015) indica que el objeto tiene que ser “lícito, cierto, preciso, posible y determinado” (pág.254). Estas características son importantes porque un funcionario público no puede expedir un acto administrativo que afecte a los derechos de las personas, por ende, estaría abusando de las facultades que le otorga la Constitución o las leyes. Es así, que para Morales (2011) “la causa del acto administrativo, no es sino la justificación del fin que persigue el órgano administrativo con la ejecución de un determinado acto, (..)” (pág.149). Por lo tanto, se puede afirmar que el objeto son los hechos de una situación determinada que generan consecuencias, y permite al administrado emitir un acto administrativo.

De la manifestación de la voluntad

Es la declaración de voluntad de la autoridad competente, esta voluntad se conforma desde la primera percepción que tiene el funcionario público en cuanto conoce el asunto y le permitirá emitir un criterio (Morales,2011). Por otro lado, la doctrina señala que existe una discrepancia sobre este requisito, puesto que, Gordillo (2013) considera que “hablar de voluntad en el acto administrativo es, estrictamente, una incorrección (...), ya que, en Derecho Administrativo, no tiene el mismo sentido que en el derecho civil” (pág. 438).

En otras palabras, el autor hace referencia a que la voluntad en derecho administrativo no tiene esa autonomía como en el derecho privado, sino que, se rige de acuerdo a la competencia, es decir, según lo que la constitución y la ley le permita. Con esta aclaración, se puede decir que “La “voluntad” administrativa es, pues, el concurso de elementos *subjetivos* (la voluntad de los individuos que actúan) y *objetivos* (El proceso en que actúan y las partes intelectuales que aportan a la declaración)” (Gordillo,2013, pág.438).

De este concepto, se identifica a la voluntad en derecho administrativo como una declaración o deseo de la autoridad competente, siempre y cuando esta manifestación se cumpla dentro de las competencias que legalmente le fueron

atribuidas por la Constitución y la ley, y así cumplir con la finalidad del Derecho Público, satisfacer el interés común de las personas. Esta manifestación, puede realizarse de forma expresa, ya sea de forma oral o escrita o por símbolos y signos, incluso de forma tácita, por ejemplo, cuando la administración pública no emite su voluntad por ningún medio, sino que da lugar al silencio administrativo.

Procedimiento

El procedimiento o también reconocido como forma, según la plantea Entrena (2003) citado por Pérez (2021) es “el modo de *producción y exteriorización* de la declaración de voluntad y de los demás extremos que en cada caso hayan de *acompañar o seguir* a la emisión de esa declaración” (pág.439). Es decir, es un conjunto de pasos a seguir que rigen la actuación de la administración pública en la toma de decisiones y la realización de acciones.

En Ecuador el procedimiento administrativo se encuentra regulado en el COA, en el artículo 220, donde señala en un orden establecido, cada uno de los pasos que el ciudadano debe cumplir al momento de realizar un recurso de impugnación, por ejemplo, se inicia poniendo las generales de ley como son: los nombres, edad, estado civil de la persona, domicilio; seguidamente se relatan los fundamentos de hecho y de derecho, de igual forma se redactan los medios de prueba con los que se demostrará los hechos relatados.

De esta forma, el procedimiento es una serie de requisitos que están previamente determinados por la norma, para poder llegar al resultado, en este caso, a redactar un recurso de impugnación. Y, se aplican para todos de forma en general, sin excepción, ya que esto, es un sinónimo de garantía para las personas, el hecho de que exista requisitos establecidos porque así todas las personas deberán seguir este camino cuando deseen impugnar un recurso.

Motivación

Son las razones en las que se basó el funcionario público para expedir el acto administrativo, estos motivos deben estar fundamentados, porque de esta forma el administrado va a entender el porqué de la decisión de la administración, es por esto que para Morales (2011) “La motivación es consagrada como una garantía

constitucional del debido proceso que entraña la exigencia que toda resolución de autoridad pública se fundamente en las razones de hecho y de derecho”. (pág.152)

En otras palabras, la constitución reconoce a la motivación⁴ como una garantía del debido proceso y, como un deber del funcionario público que emite un acto administrativo, puesto que, al ser una garantía constitucional protege los derechos del administrado para evitar que quede en indefensión, y poder conocer de forma clara las razones fácticas y jurídicas que el funcionario consideró pertinentes referirse, siempre y cuando esta motivación tenga coherencia tanto en los hechos y las normas aplicables, de lo contrario el acto administrativo carecerá de motivación.

Incluso, la Corte Constitucional en la sentencia No.1158-17-EP/21, menciona que “la motivación de un acto de autoridad pública es la expresión, oral o escrita, del razonamiento con el que la autoridad busca justificar dicho acto” (pág.6). Sobre todo, en esta sentencia hay que destacar que la finalidad es que por parte de los órganos del poder público argumenten sus decisiones de la mejor forma. No obstante, no se debe interpretar erradamente que la motivación sea correcta sino más bien debe ser una motivación suficiente, quiere decir, que cumpla con los requisitos mínimos para poder garantizar el debido proceso y específicamente el derecho a la defensa.

Finalmente, se puede decir que es obligación de la autoridad administrativa conocer y aplicar de forma correcta estos requisitos de validez que conforman al acto administrativo, ya que, afecta de forma principal a los administrados. Además, cada elemento tiene una función distinta pero los cinco elementos en conjunto permiten la existencia del acto administrativo, de otro modo si un requisito no está estructurado de acuerdo a lo que disponen las normas no podría ser un acto administrativo que genere efectos jurídicos plenos.

⁴ Artículo. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas (...):

l) 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 considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

Caracteres del acto administrativo

La doctrina generalmente se refiere como “caracteres” a los elementos de eficacia jurídica del acto administrativo, los cuales son: la presunción de legitimidad, la ejecutividad y la ejecutoriedad que permiten al acto administrativo surtir los efectos contenidos en el acto. Estos elementos son parte esencial junto con los requisitos de validez para darle vida al acto administrativo, no obstante, se debe tener presente que los requisitos de validez permiten que el acto administrativo sea viable en el ordenamiento jurídico, mientras que los caracteres del acto tienen que ver con los efectos que esta causa en el mundo jurídico.

Presunción de legitimidad

Se entiende por presunción a la aceptación de algo o de algún hecho sin la necesidad de comprobarlo, por lo tanto, en derecho administrativo, la presunción de legitimidad o también llamada “presunción de legalidad, de validez, de juricidad o pretensión de legitimidad” (Dromi, 2015, pág,472). Es la apreciación de que el acto administrativo al ser emitido por la administración pública está realizado conforme a derecho y la ley. De este modo, en caso de que el administrado considera que el acto administrativo no cumple con esta presunción, debe invocar la nulidad del acto a través de la impugnación ya sea en vía administrativa con los recursos, o si impugna en sede judicial, con acciones.

Para lo cual, se ha determinado que el administrado tiene que demostrar que el acto administrativo no goza de presunción de legalidad, lo que quiere decir que, quien reclama tiene la carga de la prueba. Dicho esto, la doctrina indica que:

La prueba de la ilegitimidad queda reducida a los actos anulables, no a los nulos de nulidad absoluta e insanable, que están excluidos de la presunción de legitimidad (...) si no se les presume legítimos, no hay porque probar que realmente no lo son. el administrado solamente puede desvirtuar la presunción de legalidad de los actos anulables, porque por su carácter de ser relativos pueden ser sanables, a diferencia de los actos nulos de pleno derecho que por ser considerados insanables no gozan de presunción de legalidad. (Dromi,2015, pág.475)

Entonces, se puede decir que el acto administrativo que es emitido por la administración pública, está redactado de acuerdo a las normas jurídicas positivas,

porque en teoría al ser emitido por un funcionario público que vela por el interés general de los ciudadanos protege sus derechos, pero en la realidad, la situación es diferente ya sea por error o dolo los funcionarios pueden omitir estos caracteres.

La ejecutividad

En palabras de Arana (2009) la ejecutividad “hace referencia a la idoneidad del acto para producir inmediatamente los efectos que le son propios” (pág.54). El autor se refiere a que el acto administrativo es obligatorio para los administrados desde el momento en que se notifica, caso contrario si la persona interesada se rehúsa a cumplir el órgano administrativo tiene la potestad de que se cumpla lo expuesto en el acto, siempre y cuando lo haga dentro de lo establecido en la ley y no a su voluntad. Lo que quiere decir, que la ejecutividad implica que la Administración Pública tiene la capacidad de hacer efectivas sus decisiones y actos administrativos.

La ejecutoriedad

Es la facultad que tiene la administración pública para hacer ejecutar por sí mismo el acto administrativo. De igual forma Rodríguez y Sendín (2009) se refieren a la ejecutoriedad cómo “la especial potencia de que gozan los actos administrativos, por la presunción de legalidad y de interés general, para cumplirse unilateralmente sobre la realidad con independencia de la resistencia que el destinatario pueda oponer” (pág.57). Lo que demuestra que los actos administrativos una vez manifestados deben cumplirse independientemente de que el administrado se oponga. Por esta razón, una de las prerrogativas que el Estado le otorga a la Administración es la facultad de aplicar las medidas necesarias para que se ejecute el acto administrativo. Y para esto hay que aclarar que la ejecutoriedad justamente es para poder beneficiar al administrado, pero jamás para perjudicarlo.

Finalmente, se puede evidenciar que de la presunción de legalidad se deriva la ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo, todas estas características permiten que este acto genere los efectos correspondientes. Además, hay que diferenciar entre ejecutoriedad y ejecutividad, puesto que, se las utiliza como sinónimo, pero no lo son. La ejecutividad es la obligatoriedad del administrado de cumplir el acto administrativo, mientras que, la ejecutoriedad, es la facultad que tienen los órganos administrativos de ejecutar por sí mismos o por terceros el acto

administrativo a través de medidas coercitivas, siempre y cuando acto se considere presuntamente legítimo y se notifique al administrado, caso contrario si se ejecuta antes de su notificación no tendría eficacia.

Proceso de impugnación en la vía administrativa

El objetivo de la impugnación es que se revise la legalidad del acto administrativo, es decir, que se verifique si se ajusta a las normas y principios del Derecho Administrativo. En este sentido, la impugnación puede ser presentada por los particulares para expresar su inconformidad sobre el acto emitido. Ahora bien, La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 173 reconoce a la impugnación como un derecho de los administrados e indica que “los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial” (pág. 95).

Es decir, es un derecho propio del administrado que puede ser ejercido respecto de cualquier acto administrativo que haya sido emitido por los funcionarios de la administración pública, del cual considera que es incorrecto y sienta que le puede estar afectando sus derechos, además le otorga la facultad de elegir dos caminos para poder impugnar, ya sea la vía administrativa o la vía judicial. Para poder acceder a cada una de estas vías la forma de hacerlo es mediante recursos cuando se trata de la vía administrativa o si elige la vía judicial se habla de acciones judiciales, como se explica en el siguiente flujograma:

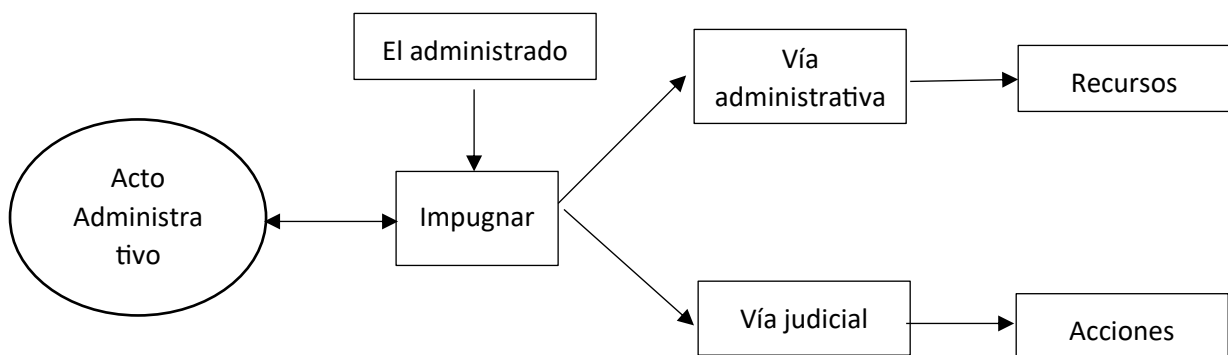


Figura 1. *Proceso de impugnación*

Consecuentemente, la utilización de una u otra vía dependerá de la estrategia que el administrado pretenda utilizar para la defensa de sus derechos. De acuerdo a Gordillo (2013) los medios de impugnación “serían todos los remedios o medios de protección

al alcance del administrado para impugnar los actos (...) que lo afectan, y en general para defender sus derechos respecto de la administración pública” (pág.489).

De este concepto, podemos decir entonces que es un derecho de la persona contar con los medios necesarios para poder expresar sus quejas. Por otra parte, se debe diferenciar entre las acciones que se puede aplicar en la vía jurisdiccional y los recursos en la vía administrativa. En el primero como su nombre lo indica quien conoce la acción es el juez competente a través de acciones contenciosos administrativas que regula el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) en el artículo 326, de la siguiente forma:

Art.326.- Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones;1. La de plena jurisdicción o subjetiva que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos. Procede también esta acción contra actos normativos que lesionen derechos subjetivos.2. La de anulación objetiva o por exceso de poder que tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal.3. La de lesividad que pretende revocar un acto administrativo que genera un derecho subjetivo a favor del administrado y que lesiona el interés público.

Cada una de estas acciones, servirá para que las personas expresen su inconformidad sobre el acto administrativo, por ejemplo, el numeral uno habla de la acción de plena jurisdicción o subjetiva, la cual es aplicable cuando se defienden derechos subjetivos que afectan a una sola persona, el segundo numeral, habla de la anulación objetiva y se utiliza cuando se trata de derechos que involucran a una colectividad. Mientras que, en la vía administrativa, quien resuelve los recursos es la máxima autoridad de la administración donde se dictó el acto administrativo mediante recurso de apelación o recurso extraordinario de revisión y se establece en el artículo 219 del Código Orgánico Administrativo (COA).

En esta línea de ideas, se entiende que el administrado no debe agotar la vía administrativa para poder impugnar en la vía judicial, porque no son jerárquicamente dependientes, por lo tanto, esta elección dependerá de la voluntad de la persona de cómo quiera llevar su impugnación. Sin embargo, la presente investigación se concentrará en analizar la impugnación de los actos administrativos en la vía administrativa, por lo que es pertinente mencionar en qué consiste cada recurso.

Recurso de apelación

El recurso de apelación es uno de los tipos de recursos que se pueden interponer durante el proceso de impugnación en vía administrativa y permite cuestionar la validez de un acto administrativo ante la autoridad administrativa superior con el objetivo de obtener una revisión y una nueva resolución. En cuanto a la doctrina Moreta (2019) manifiesta que:

El recurso de apelación es una impugnación abierta, es decir, que no tiene causales para su procedencia. El interesado puede plantear fundamentadamente alguna inconformidad con el acto administrativo por los hechos o el derecho en él contenidos, o inclusive alegar nulidades del acto administrativo o del propio procedimiento administrativo. (pág.232)

En este sentido, el autor explica que la apelación no tiene como requisito cumplir causales específicas, a diferencia del recurso extraordinario de revisión. Por lo tanto, es un recurso que permite al administrado manifestar sus peticiones a la administración pública para que la máxima autoridad revise y de ser necesario modifique cuestiones de hecho o de derecho que la autoridad de rango inferior pudo pasar por alto.

Aunque se menciona que este recurso no debe cumplir requisitos específicos, si debe efectuar dos características esenciales: 1. ser un acto administrativo que no tenga firmeza en sede administrativa, y; 2. que se dé a conocer a la máxima autoridad de la administración pública, ya que, una vez que se obtenga la resolución a través de la apelación, no podrá ser cuestionada en la vía administrativa.

Sobre estas características, de acuerdo al COA (2017) en el artículo 218, indica que el acto administrativo causa estado cuando incurre en estas situaciones:

1. Se ha expedido un acto administrativo producto del recurso de apelación. 2. Ha fenecido el plazo para interposición del recurso de apelación y no se ha ejercido el derecho. 3. Se ha interpuesto acción contenciosa administrativa respecto del acto del que se trate.

Es por esto, que el acto que incurre en una de estas circunstancias causará estado, consecuentemente si esto sucede ya no cabe aplicar el recurso de apelación, sino el recurso extraordinario de revisión. En cambio, cuando se refiere a que el acto administrativo es “firme” el mismo artículo expresa que no se podrá impugnar en vía administrativa ni judicial.

Por otra parte, el recurso de apelación es un medio de impugnación ordinario, que está contemplado en el Código Orgánico Administrativo en el Capítulo Segundo art. 224, donde menciona que el tiempo de interposición de este recurso es de un término de 10 días que se contarán desde que se notifica el acto administrativo. Mientras que, anteriormente el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Judicial regulaba en el artículo 177 numeral 1 el plazo de 15 días para la interposición del recurso al día siguiente de la notificación del acto.

De igual forma, el artículo 225 del COA contempla la posibilidad de que en caso de existir hechos o documentos que no se tomaron en cuenta al inicio de la impugnación pueden ser agregados, y se corre traslado a la parte contraria para que tenga conocimiento de esta situación y en el término de cinco días pueda presentar sus documentos, alegaciones que consideren necesarios. Aunque, independientemente de que existan o no hechos nuevos que agregar es una obligación poner en conocimiento a la otra persona para que pueda preparar todo lo necesario.

Recurso extraordinario de revisión

Por otra parte, el recurso extraordinario de revisión de acuerdo a García de Enterría (2013) citado por Almeida (2019) “tiene un carácter extraordinario, en la medida en que solo procede en los concretos supuestos previstos por la Ley y en base a motivos igualmente tasados por ella (...)” (pág.26). En este sentido, se puede afirmar que este recurso es especial, porque solo se puede interponer con base en cinco causales que el Código Orgánico administrativo (2017) establece en su artículo 232 que:

La persona interesada puede interponer un recurso extraordinario de revisión del acto administrativo que ha causado estado, cuando se verifique alguna de las siguientes circunstancias: 1. Que al dictarlos se ha incurrido en evidente y manifiesto error de hecho, que afecte a la cuestión de fondo, siempre que el error de hecho resulte de los propios documentos incorporados al expediente, 2. Que al dictarlos se haya incurrido en evidente y manifiesto error de derecho, que afecte a la cuestión de fondo, 3. Que aparezcan nuevos documentos de valor esencial para la resolución del asunto que evidencien el error de la resolución impugnada, siempre que haya sido imposible para la persona interesada su aportación previa al procedimiento, 4. Que en la resolución hayan influido esencialmente actos declarados nulos o documentos o testimonios declarados falsos, antes o después de aquella resolución, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de nulidad o falsedad cuando fueron aportados al expediente dichos actos, documentos o testimonios., 5. Que la resolución se haya dictado como consecuencia de una conducta punible y se ha declarado así, en sentencia judicial ejecutoriada. En la causal uno, se lo interpone dentro de un año siguiente a la fecha de la notificación de la resolución impugnada, es decir, un año desde que se resuelven la apelación. En los demás casos es el término de 20 días y se cuenta desde la fecha en que se tiene conocimiento de los documentos de valor esencial o desde la fecha en que se ha ejecutoriado o quedado firme la declaración de nulidad o falsedad.

La primera causal trata sobre el error de hecho, el cual indica que hay un vicio en la voluntad de la administración pública sobre los acontecimientos, es decir, se produce cuando hay disconformidad con la realidad y lo que la administración ha considerado analizar sobre los hechos, siempre y cuando estos documentos que permitan demostrar el error reposen sobre el mismo expediente. La segunda causal, analiza errores, pero de derecho, el cual debe ser evidente y manifiesto. (Moreta,2019).

Respecto de las dos primeras causales, debemos recalcar que en la primera solo es aplicable cuando hay inconsistencia, inexactitud sobre los hechos que la administración pública puede interpretar a su manera, es decir, esta causal no se refiere a que la administración desconoce los hechos sino más bien se concentra en cómo se valoran los mismos y así estar al tanto sobre los motivos de la persona para que considere que sus razones son pertinentes de aplicar esta cláusula.

De igual forma se menciona que los documentos que permitan demostrar sobre el error de hecho deben constar en el mismo expediente, es decir, en caso de existir otros documentos pero que no se hayan presentado se considerarán como nuevos y ya no sería aplicable en la primera cláusula sino en la tercera que habla sobre documentos nuevos. En cambio, para la segunda causal hay que tener presente que solamente aplica para errores de derecho, quiere decir, que se tratará situaciones en que el administrado discrepe con la administración pública en la aplicación de la norma jurídica.

Por otra parte, la tercera causal, contempla que los documentos nuevos que aparecen después y puedan alterar el fondo del asunto, o bien si se dictó el acto. Esto puede aplicar ya sea en un error de hecho o de derecho, la particularidad de esta causal será que los documentos deben aparecer luego de dictar el acto, o que ya hayan sido dictados con anterioridad, pero la persona no tenía conocimiento sobre estos documentos.

La cuarta causal trata sobre las resoluciones de declaraciones penales o judiciales que se declararon nulos en la vía administrativa o documentos falsos en la vía judicial, en lo que se refiere a testimonios será en la vía penal porque ya se considera un delito. Por último, la quinta causal indica que el acto que se autorizó ha sido un delito,

siendo así que el acto punible puede estar en el objeto (cuando el acto decreta algo que es delito o contravención) o en la causa (antecedentes de hecho que se tomaron para dictar esa decisión). (Moreta,2019).

Las dos últimas causales, menciona acciones que se encuentran en diferentes normativas, por ejemplo, sobre los documentos falsos que se encuentra establecido en el Código Orgánico General de Procesos estos pueden ser públicos o privados. Pero cuando se habla de testimonios falsos, la norma que es pertinente mencionar es el Código Orgánico Integral Penal, artículo 270 en el que se hace referencia al delito de perjurio, y de igual forma indica que el testimonio falso tendrá una pena privativa de libertad de uno a tres años. Es por ello que la persona que tergiverse la verdad o testifique sobre algo que no es cierto y aunque no esté bajo juramento, tiene una sanción.

Además, en el recurso extraordinario de revisión una vez que la persona presente el recurso por cualquiera de las cinco causales que debe cumplir se pasa una fase de admisibilidad para poder verificar que lo que solicita el administrado en realidad cumple con las causales o no, de lo contrario no pasará esta fase de admisión, pero en caso de ser admitido se resolverá de acuerdo a lo que establece el artículo 234 del Código Orgánico Administrativo.

En definitiva, estos recursos sirven para que las personas puedan utilizarlos a su favor y garantizar su defensa cuando consideren que la administración pública está vulnerando derechos. Se puede argumentar que el administrado presenta un recurso de apelación para expresar su disconformidad sobre cuestiones de hecho o de derecho o alegar la nulidad del acto administrativo; en este recurso el acto administrativo no debe cumplir con condiciones específicas para su aplicación.

A diferencia del recurso extraordinario de revisión, aquí el administrado puede expresar su discrepancia sobre el acto administrativo siempre y cuando recaiga en cualquiera de las cinco causales que se enuncian de forma específica en el artículo 232 del Código Orgánico Administrativo. Además, este recurso incluye una fase de admisión y de ella dependerá si el recurso se acepta o se desestima. Por otro lado, hay que recalcar que el COA en cuanto al tiempo en que se puede presentar los recursos habla sobre términos y plazos, por lo tanto, hay que especificar que cuando

se habla de término, se entenderá que son los días hábiles, es decir de lunes a viernes excluyendo fines de semana y feriados; y, plazo se refiere a los 365 días del año, incluye fines de semana y feriados.

Clases de invalidez de los actos administrativos

Cuando el acto administrativo pasa por alto las exigencias de los requisitos de validez, dará lugar a la invalidez del mismo. Por lo cual, en los siguientes párrafos, se hablará de las clases de invalidez de estos actos. Antes de mencionar los tipos de invalidez en los que puede recaer el acto administrativo se debe diferenciar el término ilegalidad con invalidez, puesto que muchas veces estos términos generan confusión. De acuerdo a Nieto (s.f) citado por Zavala (2011) menciona que:

“Lo que se deduce de la discordancia entre el acto y la norma es la ilegalidad de aquel. La legalidad (ilegalidad) es resultado de una constatación (...) la validez, en cambio, es el resultado de una valoración. Porque es el caso que el ordenamiento jurídico, sin más y siempre, de inválidos a los actos administrativos ilegales (...)”. (pág. 525)

En otras palabras, quiere decir que la ilegalidad es contraria a la norma y la ley, sin embargo, pueden ser ilegalidades que no afecten de forma grave al acto administrativo y se pueda corregir. Pero, la invalidez va más allá de una constatación, aquí los órganos administrativos hacen una valoración, y solo ahí se puede determinar si el acto administrativo tiene un vicio realmente grave que de ninguna manera sea posible rectificarlo.

Caso contrario, no se puede hacer una apreciación apresurada, recordemos que los actos administrativos gozan de presunción de validez, y esto se desvirtúa solo cuando los funcionarios administrativos competentes tengan una valoración distinta. Para esto, la doctrina ha establecido dos tipos de invalidez de los actos jurídicos: la nulidad absoluta o de pleno derecho y la nulidad relativa o anulabilidad y agrega una tercera, los actos inexistentes.

Actos inexistentes

Esta clase de actos, no se les considera dentro de la categoría de actos inválidos, puesto que este acto, ni siquiera cumple con los requisitos necesarios para que tenga alguna validez. Por lo general “la ley no hace referencia a ciertos requisitos de los

actos cuando se trata de exigencias verdaderamente elementales y evidentes” (García de Enterría y Fernández,2013). Es por ello, que aquí el acto no es que recaer sobre algún vicio que afecte al acto administrativo, lo que sucede es que el acto desde su creación no tiene apariencia de serlo, por eso ni siquiera la administración o el juez tiene que conocerlo, porque no hay algo que pueda desvirtuar o conservar. Por ejemplo, “Cuando se da la orden de que cese la lluvia” (García de Enterría y Fernández,2013).

Es evidente que esta manifestación no cumple con ningún requisito de validez, no tiene objeto lícito, ni se encuentra debidamente motivado, y de ninguna forma esta orden puede producir efectos jurídicos. Es por ello que, de estos actos, el administrado no debe impugnarlo porque el acto administrativo no tiene ninguna presunción de legitimidad. Por lo tanto, es innecesario que se resuelva esta situación a través de una impugnación, simplemente puede ser eliminado sin ningún procedimiento alguno.

La nulidad absoluta o de pleno derecho

Todos los actos administrativos, se presumen válidos hasta que se haga una valoración jurídica y se determine que en ese acto existe un vicio no susceptible de convalidación, y por esta razón se debe declarar su nulidad. Para esto, la forma de hacerlo puede ser a petición de parte o de oficio. En la primera, la persona interesada presenta un recurso administrativo, donde fundamenta los motivos por los cuales el acto está viciado, en segundo lugar, la administración pública tiene que actuar por iniciativa propia, es decir, así el interesado particular no haya solicitado la nulidad, es suficiente que el funcionario identifique que hay vicios graves que afecten los intereses de los particulares para que cumpla con su obligación de actuar de oficio, por eso, “el consentimiento del interesado no convalida el acto nulo (..)” (García de Enterría y Fernández,2013).

Aunque la o las personas interesadas acepten la validez del acto administrativo que recae en vicios de nulidad, no se tomará en cuenta, puesto que, la nulidad de pleno derecho afecta al interés general de las personas. Hechas estas precisiones, se explica las causales de nulidad de pleno derecho aplicables en la legislación

ecuatoriana que se encuentran reguladas en el Código Orgánico Administrativo (2017) en su artículo 105 en el siguiente orden:

Artículo. 105.- Causales de nulidad del acto administrativo. Es nulo el acto administrativo que: 1. Sea contrario a la Constitución y a la ley, 2. Viole los fines para los que el ordenamiento jurídico ha otorgado la competencia al órgano o entidad que lo expide, 3. Se dictó sin competencia por razón de la materia, territorio o tiempo, 4. Se dictó fuera del tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado, 5. Determine actuaciones imposibles, 6. Resulte contrario al acto administrativo presunto cuando se haya producido el silencio administrativo positivo, de conformidad con este Código, 7. Se origine en hechos que constituyan infracción penal declarada en sentencia judicial ejecutoriada, 8. Se origine de modo principal en un acto de simple administración. El acto administrativo nulo no es convalidable. Cualquier otra infracción al ordenamiento jurídico en que se incurra en un acto administrativo es subsanable. El acto administrativo expreso o presunto por el que se declare o constituyan derechos en violación del ordenamiento jurídico o en contravención de los requisitos materiales para su adquisición, es nulo.

Estas causales de nulidad están inmersas en uno o más de los elementos de validez del acto administrativo (objeto, competencia, procedimiento, motivación y causa). A continuación, se va a mencionar de forma individual cada una de las causales y; a su vez se identificará de que elementos adolece cada una de ellas.

1. Sea contrario a la Constitución y la ley. (Objeto)

Esta causal, es aplicable cuando los actos administrativos contravienen la ley y la constitución, es decir se irrespetan las dos, no solo la constitución o la ley. Esta causal, en el Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva ERJAFE era más restrictiva, puesto que, el artículo 129.1 que habla de esta causal, indicaba que solo era aplicable la nulidad del acto administrativo cuando lesionan derechos y libertades que regulaba el artículo 24 de la Constitución de 1998. Actualmente desde la expedición de la Constitución de 2008 se hace referencia a todos los derechos constitucionales. Además, es un vicio en el objeto, porque se concentra en lo que decide el acto administrativo, para esto (Moreta, 2021) lo ejemplifica de la siguiente manera:

Cuando se impone una sanción disciplinaria a un funcionario por llegar tarde a su trabajo, debe ser de acuerdo a lo que establece la ley, es decir, la sanción es una amonestación verbal, pero en vez de eso le destituyen. (s.p)

Entonces, de este ejemplo se puede deducir que la sanción de " destituir" que se le impone al funcionario no es lo que la ley regula, por lo tanto, esta decisión (objeto) que se emite en el acto administrativo contraviene la ley y por ende la Constitución, puesto que, esta situación afecta directamente a los derechos de la persona que recibe dicha sanción.

2. Viole los fines para los que el ordenamiento jurídico ha otorgado la competencia al órgano o entidad que lo expide. (Voluntad)

Las leyes, tienen una finalidad específica, y para que esta finalidad se cumpla, la norma otorga a los órganos administrativos competencia para poder llevar a cabo el propósito de la norma y no para beneficio propio del funcionario. En palabras de Gordillo indica que “cuando el administrador se aparta de la finalidad prevista por la ley, su conducta es por ello antijurídica”. (Gordillo, 2013, pág. 327).

Se puede decir que en esta causal tiene que ver con una cuestión de moral de las personas que ejercen funciones públicas, además, antes de que este en vigencia el Código Orgánico Administrativo, El Código Orgánico de Organización Territorial COOTAD y el Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva ERJAFE regulaban este vicio como convalidable y no de pleno derecho.

De este escenario Gordillo (2013) menciona que existen tres situaciones de desviación de poder, por ejemplo "Cuando el funcionario actúa con una finalidad personal, o se aprovecha de su competencia para beneficiarse a el mismo, (...) por ejemplo, cuando su fin es la venganza, partidismo, lucro, y cuando se busca beneficiar a un grupo de personas" (pág.328). A continuación, se explica cada una de estas circunstancias.

- El funcionario actúa con la finalidad de beneficiar a un tercero o grupo de terceros. Por ejemplo, en el Municipio de la Ciudad de Ibarra se realizará una obra, por lo tanto, se abre un concurso para que las personas que cumplan los requisitos se postulen y puedan ser contratados, sin embargo, el administrador no sigue el procedimiento que la norma indica y elige a cierta persona porque es su amigo y entre ellos llegan a un acuerdo para poder beneficiarse mutuamente.

- El funcionario actúa con la finalidad de beneficiar a la administración. Es la forma más común de desviación de poder, cuando un funcionario es entregado total y ciegamente a la administración pública, y busca siempre un beneficio de la propia administración. Por ejemplo “imponer el mayor número de multas para obtener más fondos” (Gordillo, 2013, pág. 329).
3. Se dictó sin competencia por razón de la materia, territorio o tiempo. (Competencia)

Como ya se había mencionado, la competencia es la facultad del órgano administrativo para poder actuar ya sea en razón de la materia, territorio y grado. De igual forma, esta clasificación está regulada en el artículo 65 del Código Orgánico Administrativo. Cuando se habla de competencia por materia, puede incurrir en tres supuestos: legislativos, jurisdiccionales, incompetencia respecto a materias administrativas de otros órganos.

- En lo legislativo, puede ser cuando dicta actos normativos que tienen reserva de ley, y la administración se otorga la facultad de regular lo que le concierne al poder legislativo.
- En lo judicial, se refiere a la jurisdicción que tienen los jueces, por ejemplo “cuando se resuelve un recurso de apelación de un acto administrativo de máxima autoridad” (Moreta, 2021). Aquí, la administración no puede resolver el recurso de apelación de un acto administrativo expedido por máxima autoridad, porque de acuerdo al artículo 219 del Código Orgánico Administrativo, el acto que es expedido por la máxima autoridad debe impugnarse en vía judicial, por lo tanto, si la administración resolviera esa apelación ese acto es nulo de pleno derecho.
- Cuando ejerce competencias de otros entes, el ministro de turismo ejerce las facultades de competencia que le corresponden al ministro de educación.

En lo que respecta al territorio, existe nulidad de competencia cuando excede su competencia de su ámbito espacial. y competencia en razón del grado, cuando un órgano administrativo inferior no puede tomar decisiones del órgano administrativo superior. Por último, el tiempo, es cuando el órgano administrativo ejerce facultades por un tiempo determinado, pero la nulidad surge cuando emite un acto administrativo que establezca una sanción, pero ya se ha producido la caducidad o prescripción del acto.

4. Se dictó fuera del tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado. (Competencia)

La competencia en razón del tiempo, es la facultad de la administración para ejercer sus funciones en un tiempo determinado, de lo contrario si resuelve actos administrativos fuera del tiempo, se pueden declarar nulos. Además, esta causal se complementa con la siguiente frase "siempre que el acto sea gravoso para el administrado", refiriéndose a acto gravoso, a los actos desfavorables (que generan una responsabilidad al administrado), por ejemplo, una sanción. Lo que quiere decir que, si la administración dicta un acto administrativo que es favorable al administrado, pero lo realiza cuando el plazo o término ha vencido, de igual forma el acto tendrá validez. Pero, si una persona solicita un permiso a la administración para el funcionamiento de un local, y la administración niega esta solicitud fuera del tiempo que le correspondía este acto será nulo.

5. Determine actuaciones imposibles. (Objeto)

Se trata de un acto impreciso, que no se puede comprender, por ejemplo, cuando se emite un acto administrativo, pero no se sabe a quién va dirigido. El segundo caso, trata del acto administrativo imposible de hecho (se otorga un nombramiento a una persona que ya falleció), de igual forma, la imposibilidad también puede ser material y física, "cuando se ordena la destrucción de un edificio que se había ordenado restaurar" (García de Enterría y Fernández, 2013). Este acto administrativo, por lo tanto, es imposible de comprender. Sin embargo, la doctrina considera que estos actos deberían

catalogarse como inexistentes, ya que, el hecho de que no se puedan cumplir, en consecuencia, tampoco pueden producir efectos jurídicos.

6. Resulte contrario al acto administrativo presunto cuando se haya producido el silencio administrativo positivo. (Objeto)

El silencio administrativo es, la voluntad de la administración de forma tácita, que se produce por la inacción (silencio) por parte de la administración pública (Moreta,2019). En esta causal, el acto administrativo es nulo cuando contradice el silencio administrativo positivo. Para entender esta afirmación, el Código Orgánico administrativo (2017) en el art. 210 expresa que "en los casos de silencio administrativo positivo, la resolución expresa, posterior a la producción del acto, solo puede dictarse de ser confirmatoria" (pág. 54).

Es decir, cuando el administrado gana algo por silencio administrativo positivo, y después la autoridad administrativa emite una respuesta sobre este acto, negando lo que el administrado adquirió de la emisión del acto administrativo, ese acto será nulo, porque como el artículo indica solo puede pronunciarse para confirmar lo que el acto establece.

7. Se origine en hechos que constituyan infracción penal declarada en sentencia judicial ejecutoriada. (Voluntad)

Esta causal, se puede hacer una diferenciación con lo que establecía el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva (2002) en el artículo 129 literal d), menciona que "son nulos los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de esta". Sin embargo, no era necesario que se declare sentencia judicial ejecutoriada, apreciación que se refleja en el Código Orgánico Administrativo. Incluso, esta causal excluye a los actos que sean constitutivos de infracción penal, solo incluye a los que sean consecuencia de estas. Ejemplo.

Se concede una licencia ambiental para un proyecto de fármacos; y posteriormente se declara la culpabilidad de los responsables por tener un laboratorio de sustancias ilegales. Es procedente declarar la nulidad de la licencia ambiental otorgada para el laboratorio de narcóticos. (Moreta, 2019, pág.91)

Se puede evidenciar que la voluntad de la administración fue otorgar una licencia ambiental para el funcionamiento de un laboratorio de fármacos, lo cual se la otorga sobre un objeto lícito para que pueda funcionar de forma apropiada, sin embargo, quienes se beneficiaron de este acto administrativo lo usaron para actos ilegales, por lo tanto, debido a esta situación el acto es nulo de pleno derecho.

8. Se origine de modo principal en un acto de simple administración.
(Procedimiento)

El acto de simple administración, de acuerdo al Código Orgánico Administrativo (2017) en el artículo 120 indica que es “toda declaración unilateral de voluntad, interna o entre órganos de la administración, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales y de forma indirecta”.

Quiere decir, que este acto no va dirigido al administrado, puesto que, no genera efectos jurídicos (informes, sumillas), sino que va dirigida a las actuaciones internas de la función administrativa. Estos actos, permiten que se materialice el procedimiento para que la autoridad administrativa se manifieste a través de un acto administrativo. Pero si se dicta, por ejemplo, una sanción en un acto de simple administración, será nulo porque como ya se indicó este acto no surge efectos jurídicos, por lo tanto, aquí se omitió el procedimiento lo que genera una nulidad absoluta.

De lo mencionado en los párrafos anteriores, se pudo evidenciar que cada una de las ocho causales que se encuentran reguladas en el art. 105 del Código Orgánico Administrativo, recaen en vicios de nulidad absoluta, y debido a su gravedad deben ser expulsadas del mundo jurídico. Estos vicios de nulidad necesariamente deben ubicarse en uno de los elementos de validez del acto administrativo.

Recapitulando lo que se explicó en cada una de las causales, se puede argumentar que las causales que son nulas por vicios en el objeto las encontramos en la causal uno, cinco y seis. En cambio, los vicios de voluntad se encuentran en las causales

dos y siete; los vicios de competencia están inmersos en las causales tres y cuatro. Por otra parte, los vicios de procedimiento en la causal número 8.

Por último, en ninguna de las causales se mencionó que haya falta de motivación, sin embargo, el profesor Moreta en su explicación sobre los vicios de nulidad, explica que la motivación encaja en la primera causal, puesto que, en la Constitución, en el artículo 76 y en el Código Orgánico Administrativo se regula el deber de motivar los actos administrativos, además, es un derecho fundamental que debe ser garantizado. Para entender de mejor manera, esta clasificación de las causales de nulidad, se ha organizado las mismas en un cuadro, donde se enumera las ocho causales en orden con el elemento faltante que ha causado su nulidad. (ver Tabla 1).

Tabla 1 Síntesis de las causales de nulidad de pleno derecho presentes en el acto administrativo

Vicios de nulidad de pleno derecho	Objeto	Competencia	Manifestación de voluntad	Procedimiento	Motivación
1. Sea contrario a la Constitución y a la ley	X				X
2. Viole los fines para los que el ordenamiento jurídico ha otorgado la competencia al órgano o entidad que lo expide			X		
3. Se dictó sin competencia por razón de la materia, territorio o tiempo		X			
4. Se dictó fuera del tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado		X			
5. Determine actuaciones imposibles	X				
6. Resulte contrario al acto administrativo presunto cuando se haya producido el silencio administrativo positivo	X				
7. Se origine en hechos que constituyan infracción penal declarada en sentencia judicial ejecutoriada			X		
8. Se origine de modo principal en un acto de simple administración				X	

La anulabilidad

Examinados los vicios de nulidad en los que puede incurrir un acto administrativo, ahora es el momento de hablar sobre los vicios de anulabilidad o convalidantes. La doctrina española considera que “son anulables, los actos de la administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder” (Parada, 2012, pág. 180). Esta definición, tiene concordancia con la normativa ecuatoriana, al referirse que son anulables todos los actos administrativos del ordenamiento jurídico que no estén en cualquier causal del artículo 105 del Código Orgánico Administrativo, pero, lo que no es pertinente con la última parte de esta definición, es que considera anulable incluso a la desviación de poder, puesto que, como se expuso con anterioridad, la desviación de poder a partir de la vigencia del Código Orgánico Administrativo, es conocido como un vicio de pleno derecho.

Continuando con el mismo autor, explica que se debe hacer una excepción, no se debe considerar como anulabilidad a la nulidad relativa, ya que, estas son actuaciones que realiza la administración fuera de los plazos de tiempo correspondientes (Parada, 2012). En este sentido, el acto administrativo se anula cuando se cumpla el tiempo indicado y la responsabilidad recae sobre el administrador que se demoró en realizar la actuación administrativa. Por otra parte, se habla de anulabilidad cuando el acto administrativo tiene vicios formales que impiden al acto alcanzar su fin. Sin embargo, para cambiar esta situación la persona interesada puede interponer un recurso administrativo para que la administración pública rectifique este acto y sea válido.

Convalidación del acto administrativo

El Código Orgánico administrativo, no especifica en ningún artículo que es la anulabilidad, solamente en el penúltimo inciso del artículo 105 de la norma referida, indica que no serán convalidables los actos administrativos que contengan un vicio de nulidad, exceptuando al resto de infracciones del ordenamiento jurídico. De ahí, se habla directamente de las formas de convalidación en el Código Orgánico Administrativo (2017) en el artículo 110 donde indica que:

Artículo. 110.- Reglas generales de convalidación. El acto administrativo con vicios subsanables se considera convalidado cuando, previa rectificación de los vicios, conste en el expediente la declaración de la administración pública, en este sentido o por preclusión del derecho de

impugnación. La convalidación se efectúa respecto del acto administrativo viciado íntegramente, por lo que no cabe la convalidación parcial. Producida la convalidación, los vicios del acto administrativo se entienden subsanados y no afectan la validez del procedimiento o del acto administrativo. La convalidación produce efectos retroactivos desde la fecha en que se expidió el acto originalmente viciado.

El primer inciso de este artículo señala que el acto administrativo se puede convalidar de forma expresa, cuando “previa rectificación de vicios conste en el expediente la declaración de la administración”, en este caso puede ser cuando el administrado por propia iniciativa interpone los recursos administrativos que la ley le otorga para su beneficio, y tácita “en sentido o preclusión del derecho de impugnación”, se refiere a lo que establece el art. 114 del Código Orgánico Administrativo.

De igual forma, el artículo explica que no se permite la convalidación parcial a diferencia de la nulidad de pleno derecho, porque en la anulabilidad lo que se busca es conservar el acto administrativo, por lo cual, se debe rectificar en su totalidad, mientras que, en la nulidad de pleno derecho, la parte que se declara nula deja de existir del mundo jurídico y la parte que no contenga ningún vicio continuara existiendo (Moreta,2019).

Entonces, la convalidación permite sanar los vicios del acto que no sean muy graves, lo cual, es una ventaja de la que no gozan los actos de nulidad absoluta, puesto que, los primeros tienen presunción de legitimidad, por lo tanto, lo que se busca es que dichos actos puedan volver a su estado anterior para poder seguir siendo conservados y satisfacer los intereses de los administrados, esto sucede gracias al principio de conservación que:

Obliga al órgano que declare la nulidad a la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido en el mismo de no haberse realizado la infracción origen de la nulidad. (Parada,2012, pág. 182)

Se puede convalidar todas las infracciones del ordenamiento legal que no se refieran a nulidad, sin embargo, para que el acto pueda ser convalidado la administración tiene la obligación de analizar de forma minuciosa si el acto administrativo que debe ser convalidado en realidad cumple con la presunción de legitimidad y no va a afectar al interés general de los particulares.

Suspensión de los efectos del acto administrativo

La suspensión de los efectos del acto administrativo es una medida que se puede tomar cuando se ha impugnado dicho acto y se considera que su ejecución puede causar daños graves⁵ o irreparables. Esta suspensión tiene como objetivo evitar que se produzcan consecuencias negativas mientras se resuelve el recurso de impugnación. De igual forma, Parada (2012) menciona que:

(...) La posibilidad de dejar en suspenso la eficacia de los actos administrativos y sus consecuencias ejecutorias está admitida en todos los ordenamientos, sobre todo como un remedio a la lentitud en resolver los recursos que se entablan contra aquéllos. Los recursos administrativos y los procesos judiciales dejarían de tener sentido si los actos hubiesen sido ejecutados sin posibilidad de vuelta atrás, es decir, si no fuera posible la reconstrucción de la situación anterior a la ejecución, a la que obligaría una resolución o sentencia estimatoria de aquéllos (...) (Pág. 154).

En este sentido, se puede decir que, si no existieran los medios de impugnación ya sea en vía administrativa o judicial, las personas que se encuentren inconformes con el acto administrativo, no podrían ejercer su derecho a impugnar. De hecho, de no regular la suspensión de los efectos del acto administrativo, los recursos que están contemplados en el ordenamiento jurídico no tendrían una función y sobre todo lo que es más cuestionable, todos los actos serían ejecutados independientemente de si es factible hacerlo o no. Situación que no es aceptable, puesto que, si en el caso de afectar el interés público de las personas no existiría ninguna consecuencia o un tipo de solución.

En ese contexto, Pérez (2021) considera que “La suspensión de un acto administrativo es una potestad de la Administración que la puede disponer en la ocurrencia determinada en la norma” (pág.515). Es por esto, que el COA en el artículo 229 señala que debe hacer el administrado si desea solicitar la suspensión del acto administrativo. Esta petición debe iniciarla el administrado, pero quien concederá o no la suspensión, es la administración debido a la potestad que esta tiene de impulsar de oficio los procedimientos administrativos⁶. Por ejemplo, para resaltar todo lo que

⁵ En la sentencia de la Corte Constitucional No. 66-15-JC/19 indica que la gravedad está definida por la misma ley y tiene que ver con una o más de estas tres categorías que pueden o no concurrir en un caso concreto: la irreversibilidad del daño; la intensidad del daño producido por la potencial violación de derechos; o la frecuencia de la violación. Un daño es irreversible cuando no se puede volver a un estado o condición anterior. Un daño es intenso cuando el daño es profundo, importante, como cuando produce dolor o su cuantificación es considerable o difícil de cuantificar.

⁶ Artículo 139.- Impulso procedimental. A las administraciones públicas les corresponde el impulso oficial del procedimiento administrativo. Al solicitar las diligencias o trámites que deban ser cumplidos

se ha mencionado sobre la suspensión de los efectos del acto administrativo y el daño que se puede causar cuando estos actos se ejecutan, se puede explicar de mejor forma con la sentencia N.º 002-14-SIN-CC⁷ de la Corte Constitucional en la que hace un análisis importante y trascendental sobre la suspensión del acto administrativo.

En conclusión, la suspensión de los efectos del acto administrativo tiene la finalidad de proteger los derechos de los administrados cuando un acto administrativo es susceptible de errores o vicios que pueden causar graves afectaciones e incluso e irreparables. Sin embargo, es pertinente cuestionarse si se puede solicitar esta suspensión por cualquier motivo o si debe cumplir ciertos requisitos para poder ser aplicada. A continuación, explicará de mejor forma este tema.

Procedimiento y requisitos para la suspensión de los efectos del acto administrativo en vía administrativa

Se conoce que los actos administrativos por regla general gozan de presunción de legitimidad y ejecutoriedad, pero cuando aquel acto, presenta vicios que afecten derechos subjetivos a las personas, se puede solicitar la suspensión de los efectos del acto. Para explicar de mejor forma el procedimiento y los requisitos para solicitar esta medida cautelar, se señala el artículo 229 del Código Orgánico Administrativo (2017) el cual regula este tema de la suspensión de los efectos del acto administrativo, de la siguiente forma:

Artículo 229.- Suspensión del acto administrativo. Por regla general, los actos administrativos regulares se presumen legítimos y deben ser ejecutados luego de su notificación. La interposición de cualquier recurso administrativo o judicial no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo que la persona interesada lo solicite dentro del término de tres días, petición que será resuelta en un término igual. La ejecución del acto impugnado podrá suspenderse,

por otros órganos administrativos, debe indicarse el término para su cumplimiento. El órgano competente debe corregir las omisiones o errores de derecho en que incurran las personas que intervienen en el proceso, que no se refiera a la pretensión, con excepción del procedimiento administrativo sancionador. La persona interesada podrá también impulsar el procedimiento administrativo, particularmente, en lo que respecta a las cargas y obligaciones en la práctica de la prueba.

⁷ La Corte Constitucional, declaró inconstitucional el segundo inciso del artículo 50 del decreto ejecutivo 1182, que regula el reglamento para las personas refugiadas en Ecuador. Este artículo menciona que, la persona refugiada que presente un recurso extraordinario de revisión para poder impugnar la negativa a la solicitud de refugiado en el país, igualmente debe ser deportada. Lo que evidencia que a pesar de que la persona interpuso un recurso, no suspende la ejecución del acto, por lo cual, esto ocasionaría una afectación grave de derechos a las personas ya que, pondrían en riesgo su vida y ocasionar un daño irreparable.

cuando concurren las siguientes circunstancias: 1. Que la ejecución pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación, 2. Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho. La administración resolverá sobre la suspensión del acto administrativo, previa ponderación motivada de los daños que su suspensión o ejecución causaría al administrado, al interés público o a terceros. La falta de resolución expresa al pedido de suspensión, se entenderá como negativa tácita. De la negativa expresa o tácita, no cabe recurso alguno. Al resolver la suspensión, la administración podrá adoptar las medidas cautelares que sean necesarias para asegurar la protección del interés público o de terceros y la eficacia de la resolución o el acto impugnado.

En teoría, para dar inicio a este procedimiento el administrado puede presentar cualquiera de los recursos, ya sea el extraordinario de revisión en el cual el tiempo de interposición dependerá del tipo de causal en la que se sustente, por ejemplo, si el recurso se sustenta en la causal uno, se lo puede interponer dentro de un año siguiente a la fecha de la notificación de la impugnación resuelta, en cambio desde la causal número dos hasta la cinco el término es de 20 días y se cuenta desde la fecha en que se tiene conocimiento de los documentos de valor esencial o desde la fecha en que se ha ejecutoriado o quedado firme la declaración de nulidad o falsedad de los documentos.

En cambio, si elige el recurso de apelación el ciudadano cuenta con el término de 10 días después de haber sido notificado el acto administrativo para que sea impugnado. Sin embargo, como el artículo explica, la interposición de un recurso no suspende los efectos del acto, para esto quien tiene razones para creer que el acto administrativo adolece de un vicio no susceptible de convalidación y decida solicitar la suspensión de los efectos del acto administrativo lo hará en el término de tres días y la administración deberá responder en un término igual, entendiéndose que después de estos tres días, el administrado tendrá siete días para presentar el recurso de apelación.

Pero en la práctica, sucede que ya no es necesario realizar el recurso de apelación, puesto que, en la solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo cuando el administrado explica que el acto administrativo tiene un vicio de nulidad de pleno derecho se sobrentiende que ya está fundamentando su recurso. Por lo tanto, se ocasiona una situación injusta para el administrado donde el derecho a la defensa

que se encuentra establecido en el art. 76 numeral 7, literal b) de la CRE⁸ se vería vulnerado.

Ahora, en cuanto a los requisitos, el artículo 229 menciona dos requisitos sustanciales que deben derivar del propio acto administrativo para poder solicitar la suspensión de aquel acto. Estos requisitos son:

1. Que la ejecución pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación, 2. Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho, previstas en este Código o las normas que rijan el respectivo procedimiento especial. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

El primer requisito, se refiere a “perjuicios de imposible o difícil reparación” en caso de que la ejecución del acto administrativo traiga como consecuencia vulneraciones de derechos que no puedan ser reparados de ninguna forma debido a su gravedad. Por ejemplo, “en el caso de una orden de derribo de un edificio antes de que el proceso sobre la validez de la licencia de construcción se haya sustanciado” (Parada, 2012, pág. 156). En el supuesto de que el edificio es derribado, y resulta que la licencia sobre el derrumbamiento de aquel edificio no iba a ser válida, sin embargo, el acto ya fue ejecutado, imaginemos las afectaciones a los derechos de las personas que vivían en aquel edificio, porque no se trataría solo de una persona, sino de varias familias, esta situación es un claro ejemplo de la irreparabilidad del daño, ya que no se podría de forma sencilla restaurar esta situación.

Ahora, el segundo requisito es que en el recurso con el que vaya a impugnar debe fundamentar que el acto administrativo ha recaído en uno los vicios de nulidad de pleno derecho que están contemplados en el artículo 105 del COA. Pero ¿Cómo se puede comprobar este requisito? Para esto el administrado cuando presenta cualquiera de los recursos, debe expresar sus argumentos con las razones suficientes que permitan cumplir con la característica de la apariencia del buen derecho (*fumus bonis iuris*), pues de esto depende que el órgano competente que revise el recurso pueda convencerse de que la impugnación si cumple con los requisitos para tener una posibilidad de ser aceptada.

⁸ Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:(...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...)
b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa. (...)

De lo expuesto, se puede observar que en nuestra legislación ecuatoriana el artículo 229, menciona que circunstancias debe cumplir el acto administrativo, para que el administrado pueda solicitar la suspensión de los efectos del acto administrativo, caso contrario no se podría acceder a esta medida. Lo que nos lleva a cuestionar que, si estas circunstancias no se cumplen, lo que sucede es no se podría acceder a esta medida, por lo tanto, que finalidad tiene este artículo si al ser tan restrictivo limita su aplicación. Para esto, es oportuno poder comparar esta realidad con la de otros países y así conocer si esta situación solo sucede en nuestro país o si en el resto de las legislaciones existen criterios diferentes al respecto.

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Naturaleza de la investigación

En este apartado, se hablará sobre la metodología de la investigación, puesto que, todo trabajo de titulación tiene características propias y un método a seguir dependiendo de la investigación que la persona quiere realizar, es por ello, que en el presente trabajo la investigación pertenece a la ciencia jurídica, la cual es:

(...) El conjunto de actividades, llevadas a cabo por el jurista, que tienden a la búsqueda del derecho, de sus antecedentes y, (...) de su actualidad y realidad. De esta forma, el derecho constituye el objeto de la investigación científica, y se convierte en investigación jurídica (...). (García, 2015, pág. 454)

Es por esto, que, de lo referido por el autor, esta investigación es jurídica, ya que, el objeto de estudio es sobre el derecho, el cual, se concentra en el vacío legal que tiene la norma en este caso el Código Orgánico Administrativo, artículo 229. Y, a partir de este problema, surge la necesidad de que por medio de la investigación exista la posibilidad de resolver dicha situación, o, al menos dejar una visión diferente sobre el tema planteado y con datos que aporten más conocimiento en el mundo del derecho que consecuentemente tendrá un impacto en la sociedad en general.

Por otro lado, Villabella (2015) considera que “Muchos de los objetos de estudio con los que trabaja la ciencia jurídica se pueden abordar desde un enfoque o dimensión teórica, empírica, cuantitativa o cualitativa, depende de cuál (...) propósito tenga el investigador (...)”. (Pág. 929). Es así, que el abordaje de esta investigación jurídica será dogmática teórica o también llamada documental, porque mostrará abstracciones, símbolos, y formas semánticas presentes en diferentes documentos, libros, tesis, doctrina que estudian el acto administrativo y su suspensión. En este caso, el objeto de estudio no requiere tener un contacto directo con la sociedad, más bien se concentra en recopilar suficiente información de carácter documental bibliográfico.

Además, será interpretativo, porque a través de la normativa comparada se podrá interpretar la situación jurídica de los diferentes países en relación con el Ecuador

sobre el problema jurídico. A esta situación la denominamos pura, la cual es la que se usa en el estudio teórico.

En cuanto al método que se utilizará es de carácter inductivo-deductivo, el mismo que a partir de un aspecto en particular sus conclusiones irán a lo general. Según Villabella (2015) “El proceso de inducción recorre el camino de lo particular a lo general, ya que a partir de situaciones específicas induce regularidades válidas o aplicables a casos semejantes (..)” (pág. 938). Es por esto que, este enfoque se adecua en la investigación porque a partir del objetivo general que es analizar la posibilidad de modificación del artículo 229 del COA para que los vicios de anulabilidad sean parte de los requisitos de la suspensión de los efectos de los actos administrativos.

Al tratarse de un vacío en la norma, y con la doctrina y legislación comparada permitirá dar respuesta a las dos propuestas específicas, porque se basará en legislación comparada para poder determinar como en otros países la administración pública debe resarcir el daño a los administrados. Es por esto, que para el análisis de resultados se realizará con el apoyo de una matriz de análisis de resultados que se puede encontrar en el anexo 1 de la presente investigación.

Unidad de análisis

En esta parte, como ya se explicó la investigación es de tipo dogmática documental, es decir que, con la recopilación de diferentes libros, tesis, leyes se extraerá la información más relevante y útil para poder aportar al proyecto de investigación. De este modo, la primera técnica para distinguir que información puede ser útil, se debe acceder a bibliotecas virtuales o físicas y buscar libros o tesis que tengan relación sobre el tema a desarrollar. Después de esto, una vez que se selecciona la bibliografía necesaria, hay que revisar el índice de cada uno de los textos para verificar si contiene los temas de nuestro interés. O en caso de revisar tesis se debe revisar el índice en el cual se concentrarán los temas que se desarrollaron.

Posteriormente, al iniciar la lectura de los documentos, la técnica que se va a emplear es subrayar las palabras clave o frases relevantes que puede adecuar en su redacción, y de igual forma, cuando se presenten palabras nuevas o muy técnicas, se debe realizar anotaciones en el mismo texto los significados o palabras que

permitan comprender de mejor manera las ideas sobre lo que quiere transmitir el autor.

Criterios de inclusión y exclusión

Parte de la investigación es elegir de toda la bibliografía reunida, ciertos textos que serán fundamentales a lo largo del proyecto, ya que, deben contendrán los temas principales de lo que se vaya a hablar. Por otro lado, hay otros documentos como: revistas, tesis, que pueden servir, pero de forma muy específica.

Es por esto, que dentro de los textos de inclusión en primer lugar está la Constitución de la República del Ecuador, puesto que, es la normativa que contiene los derechos de las personas y regula de forma general varios aspectos de importancia para esta investigación como las funciones del estado, las obligaciones de los funcionarios públicos que sin duda alguna son parte fundamental en este tema de investigación, y que de forma más detallada, estas situaciones se explican específicamente en el Código Orgánico Administrativo, ya que, de aquí surge la interrogante de la presente investigación, y sobre todo, es la normativa que regula todo lo que conforma el acto administrativo, de igual forma, el Estatuto Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), sirve de manera complementaria a la investigación, para comparar ciertos aspectos que se regulaban anteriormente.

En cuanto a la normativa extranjera, se comparará las leyes de países de América Latina, como: Chile, Colombia, Argentina y Perú, que hablan de la suspensión de los efectos del acto administrativo, y así ver que semejanzas y diferencias establecen estas leyes, de igual forma, se ha elegido estos países porque de la información recopilada, lo que establecen aportan al desarrollo de esta investigación.

Después de mencionar la normativa legal, se investigará en libros que son de gran relevancia en el Derecho administrativo, por ejemplo, en lo que respecta a la doctrina internacional están autores como Agustín Gordillo y su libro la Teoría general del Derecho Administrativo, Juan Carlos Cassagne Derecho Administrativo, Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández Curso de Derecho Administrativo I. En lo que respecta a la doctrina ecuatoriana, tenemos a Efraín Pérez Derecho Administrativo Normativa Comparada y Doctrina Jurídica, Andrés Moreta Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA.

CAPITULO IV

ANÁLISIS DE RESULTADOS

Fundamentos doctrinariamente respecto de la suspensión de los efectos de los actos administrativos en casos de anulabilidad.

En el contexto de la presente investigación, resulta imperativo partir de diferentes conceptos que la doctrina proporciona sobre la suspensión de los efectos del acto administrativo cuando se trata de casos de anulabilidad. De esta forma, analizar las diferentes ideologías de diversos autores para conocer si existe un criterio distinto o igual sobre este tema.

Para esto, hay que partir desde la idea que se transmitió en páginas anteriores, cuando se habla de anulabilidad de forma general se conoce que son vicios de mera formalidad, que no son tan graves a diferencia de los vicios de nulidad de pleno derecho. No obstante, en los libros más recientes de Derecho Administrativo, se encuentra un criterio diferente e interesante de cuestionar, ya que se afirma que los vicios susceptibles de convalidación no son solo una mera formalidad, sino que en realidad afectan al acto administrativo, pero la ley no le ha otorgado este efecto.

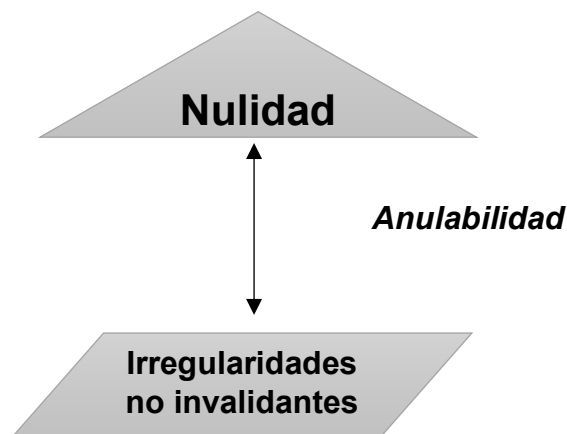


Figura 2. Las irregularidades de los actos administrativos

Para complementar la idea del párrafo anterior, a través de esta figura el nivel en que se sitúan cada una las irregularidades de los actos administrativos, empezando desde arriba, con la nulidad de pleno derecho, siendo los vicios de mayor gravedad, en el centro está la anulabilidad que contiene vicios menos graves, y; finalmente están las irregularidades invalidantes, por ejemplo, en casos de que los actos administrativos

se dicten fuera del tiempo establecido. De este modo, se puede argumentar que la anulabilidad al estar en medio de estos dos extremos, permite una interpretación amplia, el cual consiste que en realidad no es solo un vicio de mera formalidad, sino que puede afectar de forma grave al acto administrativo.

Después de haber dejado en claro, la idea que se busca transmitir en este primer objetivo, es momento de realizar esta recopilación de diferentes criterios de diversos autores respecto de la suspensión de los efectos del acto administrativo, y verificar si existen doctrinarios que mencionen la posibilidad de que el acto administrativo que contenga vicios susceptibles de convalidación también puede ser suspendido o no.

De acuerdo a Bocanegra (2004) citado por Rodríguez y Sendín (2009) menciona que “en el marco de la suspensión, (...) la acción preventiva permite obtener la paralización temporal de los efectos del acto si es que la suspensión se funda en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho (...)” (pág.51). En este contexto, la acción preventiva se refiere a una medida legal que se toma antes de que los efectos del acto entren en vigencia. Es una acción que busca evitar que el acto produzca sus efectos antes de que se resuelva una cuestión administrativa relacionada con ese acto. La parte clave de la afirmación es que la acción preventiva solo puede tener éxito si se demuestra que la suspensión del acto es necesaria debido a ciertas causas específicas de nulidad de pleno derecho.

Por otra parte, Velasco y Darnacullea (2023) consideran que:

(...) Otras diferencias importantes entre la nulidad absoluta y la relativa son: (d) La nulidad de pleno derecho es una de las razones que permite fundamentar la suspensión del acto administrativo en vía administrativa (art. 108 LPAC). (e) Los actos nulos de pleno derecho son insubsanables, a diferencia de los anulables (art. 52.1 LPAC). (pág. 441)

Al igual que en la primera definición, este concepto también requiere que el acto administrativo adolezca de un vicio de nulidad de pleno derecho, para poder solicitar la suspensión de los efectos administrativos. Esto en cuanto a lo que nos proporciona la doctrina española, para complementar este aporte en Ecuador, el autor Pérez (2021) indica que “La suspensión del acto administrativo es una potestad de la administración que la puede disponer en la ocurrencia de determinada en la norma” (pág.515). De esta forma, cuando se refiere a la norma quiere decir a lo que dispone

el COA en el artículo 105, el cual enumera ocho causales de nulidad de pleno derecho, que ya han sido tratadas en el segundo capítulo de esta investigación.

En cambio, para Fernández (2016), el autor explica que “La suspensión podrá otorgarse siempre y cuando (...) sean de difícil reparación los daños y los perjuicios que se causen al particular con la ejecución del acto” (Pág.285). Esta definición a diferencia de las anteriores, no menciona de forma expresa que el acto administrativo deba adolecer de un vicio de nulidad de pleno derecho, y aunque tampoco habla sobre la anulabilidad, permite interpretar de una forma menos restrictiva, en cuanto a los requisitos para suspender el acto administrativo, puesto que, se enfoca en que el acto produzca daños que sean de difícil reparación.

Por otra parte, la mayoría de autores antes mencionados coinciden que para solicitar la suspensión de los efectos del acto administrativo solo es pertinente cuando el acto adolece de vicios de nulidad de pleno derecho, sin embargo, Fernández, no menciona que el requisito principal sea un vicio no susceptible de convalidación, mas bien, se concentra en que el daño pueda ser perjudicial e irreparable. Por lo tanto, se puede concluir que la doctrina de las diferentes legislaciones como en Ecuador solicita como requisito, que el acto contenga un vicio de nulidad de pleno derecho.

Finalmente, lo que hay que destacar del desarrollo de este objetivo es que, aunque existen pocos autores que consideren que la anulabilidad es más que un vicio de mera formalidad, ya es un precedente que sirve para continuar desarrollando el objetivo de la presente investigación y realizar un aporte jurídico que contemple la posibilidad de que el artículo 229 del COA no sea restrictivo en su aplicación en cuanto a los requisitos para suspender el acto administrativo.

Revisión de la legislación comparada sobre la suspensión de los efectos del acto administrativo con vicios susceptibles de convalidación (anulabilidad).

Resulta fundamental realizar un análisis comparativo de las distintas legislaciones de América Latina, como: Argentina, Perú, Chile y Colombia respecto a la suspensión de los efectos de los actos administrativos. Este estudio tiene como objetivo comprender cómo diversos sistemas jurídicos abordan esta cuestión y, al mismo tiempo, identificar las similitudes y diferencias entre estas normativas. De esta manera, podremos obtener una visión enriquecedora sobre las prácticas y enfoques utilizados en este

ámbito, lo que contribuirá al desarrollo de una perspectiva más amplia y fundamental en el tema.

La finalidad de este capítulo es interpretar como se encuentra contemplada la suspensión de los efectos del acto administrativo, para analizar de forma comparativa, de acuerdo a las disposiciones legales y jurisprudenciales de cada país en relación con el Ecuador, respecto de la posibilidad de realizar una modificación al artículo 229 del Código Orgánico Administrativo, ya que a través del enfoque comparativo se genera una nueva visión que permite armonizar y mejorar la legislación nacional para promover la transparencia y seguridad jurídica en el ámbito administrativo, contribuyendo al desarrollo de sistemas más eficaces y justos a nivel global.

Argentina

En Argentina, respecto de la suspensión de los efectos del acto administrativo, en la ley 19.549 (1972) contempla en el artículo 12 que:

Artículo 12.- El acto administrativo goza de presunción de legitimidad; su fuerza ejecutoria faculta a la Administración a ponerlo en práctica por sus propios medios a menos que la ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial e impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan su ejecución y efectos, salvo que una norma expresa establezca lo contrario. Sin embargo, la Administración podrá, de oficio o a pedido de parte y mediante resolución fundada, suspender la ejecución por razones de interés público, o para evitar perjuicios graves al interesado, o cuando se alegare fundadamente una nulidad absoluta.

En el artículo antes citado, se puede interpretar jurídicamente que la presunción de legitimidad que se aplica a los actos administrativos, permite a la Administración ejecutarlos sin intervención judicial, salvo en casos donde la ley o la naturaleza del acto lo exijan, de igual forma se entiende que los recursos presentados por los administrados no suspenden la ejecución ni los efectos del acto, a menos que exista una norma expresa que lo indique.

No obstante, se establece una excepción a esta regla. La Administración puede suspender la ejecución del acto, de forma voluntaria o a petición de una parte, mediante una resolución debidamente fundamentada. Esta suspensión puede ocurrir en tres situaciones específicas: 1) por razones de interés público, 2) para evitar perjuicios graves al interesado, o 3) cuando se alegue una nulidad absoluta de manera justificada.

Es decir, respecto de la suspensión de los efectos del acto administrativo, la legislación de Argentina resalta que los actos administrativos tienen una presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria inicial, sin embargo, los recursos de los administrados no detienen su ejecución. No obstante, se concede a la Administración la capacidad de suspender la ejecución en casos específicos y bajo condiciones adecuadas, con el propósito de equilibrar la protección del interés público y los derechos de los administrados en relación a los actos administrativos.

Perú

En Perú, en la ley 27444 de procedimiento administrativo general (2021), contempla suspensión de los efectos del acto administrativo en el artículo 226.1, el cual señala como regla general que: “la interposición de cualquier recurso administrativo, excepto los casos en que una norma legal establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado” (pág.238). Sin embargo, el mismo artículo 226.2 permite a la autoridad administrativa, competente para resolver el recurso:

Artículo 226.2.- Suspender de oficio o a petición de parte la ejecución del acto recurrido cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación. b) Que se aprecie objetivamente la existencia de un vicio de nulidad trascendente.

Dicha base legal, establece de forma general que la interposición de cualquier recurso administrativo no suspenderá la ejecución del acto impugnado, a menos que una norma legal indique lo contrario. Sin embargo, el mismo artículo también prevé que la autoridad administrativa competente para resolver el recurso tiene la facultad de suspender de oficio o a petición de parte la ejecución del acto recurrido en ciertas circunstancias específicas. Es decir, que, si la autoridad administrativa competente considera que la ejecución del acto puede causar perjuicios graves o que existe un defecto fundamental que afecta la validez del acto, tiene la potestad de suspender su ejecución, ya sea por iniciativa propia o a solicitud de una de las partes.

De forma concreta este artículo establece una regla general de no suspensión de la ejecución de actos administrativos impugnados mediante recursos, pero reconoce la facultad de la autoridad administrativa para suspender la ejecución en casos específicos donde exista la posibilidad de daños irreparables o se identifique un vicio de nulidad relevante en el acto.

Chile

Como se había mencionado, en la legislación chilena también se contempla el tema de investigación, la Ley 19880 (2003) señala en el artículo 57, respecto de la suspensión del acto, lo siguiente:

Artículo 57.- La interposición de los recursos administrativos no suspenderá la ejecución del acto impugnado. Con todo, la autoridad llamada a resolver el recurso, a petición fundada del interesado, podrá suspender la ejecución cuando el cumplimiento del acto recurrido pudiere causar daño irreparable o hacer imposible el cumplimiento de lo que se resolviera, en caso de acogerse el recurso.

Es decir, Chile, de acuerdo a este artículo, establece que la presentación de recursos administrativos no suspende la ejecución del acto impugnado, a menos que exista una norma legal que lo indique. Sin embargo, la autoridad competente, a solicitud fundamentada del interesado, tiene la facultad de suspender la ejecución del acto en dos situaciones específicas: cuando su cumplimiento podría causar daño irreparable al interesado o si su ejecución sería incompatible con la resolución que se adoptaría en caso de acogerse el recurso. Esta disposición busca equilibrar la protección de los derechos del administrado con la eficacia y continuidad de la administración pública en el contexto de los recursos administrativos.

Colombia

Y finalmente, es pertinente señalar la legislación de Colombia, la cual en la ley 1437 de 2011 (2015), establece en el artículo 231 que:

Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos. En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos: 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho, 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados, 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones: a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Este artículo nos permite comprender que, en Colombia para que opere la suspensión provisional del acto, se debe demostrar la violación de disposiciones invocadas en la demanda y la existencia de perjuicios en caso de restablecimiento del derecho. De las distintas legislaciones revisadas se colige que la suspensión de los efectos del acto administrativo en Argentina, Perú, Chile y Colombia, coinciden en que la interposición de recursos administrativos generalmente no suspende la ejecución del acto impugnado, a menos que exista una norma legal que lo indique.

Sin embargo, la autoridad competente tiene la facultad de suspender la ejecución del acto en ciertos casos, como por razones de interés público, para evitar perjuicios graves o cuando exista una nulidad absoluta. Estas medidas cautelares buscan proteger los derechos de los administrados y garantizar la eficacia de las decisiones administrativas, a través de este análisis comparativo se destaca la importancia de equilibrar el interés público con la protección de los derechos individuales en el contexto de los actos administrativos.

Ahora bien, una vez que se ha explicado cómo se regula la suspensión de los efectos del acto administrativo en cada uno de estos cuatro países de América Latina, corresponde contrastar e interpretar jurídicamente, cada una de las legislaciones de Argentina, Perú, Chile y Colombia sobre el tema antes mencionado y así poder observar que tan semejante o diferente es a nuestra normativa ecuatoriana. Esto nos permitirá tener un enfoque más amplio y así poder brindar una perspectiva diferente que genere un efecto positivo para que la legislación ecuatoriana pueda mejorar en aspectos que no se han tomado en cuenta y así contribuir de manera más efectiva a garantizar los derechos de las personas en el ámbito administrativo.

Se puede evidenciar que tanto Argentina como Perú coinciden con lo que Ecuador regula sobre el acto administrativo y los requisitos para su suspensión, por lo tanto, los tres sistemas jurídicos concuerdan en que el acto administrativo se presume legítimo y la Administración tiene la capacidad de llevarlo a cabo por sus propios medios. Esto significa que los recursos presentados por los administrados no pueden suspender la ejecución y los efectos del acto, a menos que exista una norma expresa que indique lo contrario. Sin embargo, la Administración puede suspender la ejecución del acto, ya sea por iniciativa propia o a solicitud de una de las partes, en tres

situaciones específicas: 1. Por razones de interés público, 2. para evitar perjuicios graves al interesado o 3. cuando se alegue válidamente una nulidad absoluta.

Por otra parte, en Chile, de igual forma indica que la interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto administrativo, y se podrá realizar de oficio o a petición de parte si se evidencia una diferencia en cuanto a los requisitos para solicitar la suspensión, puesto que, la administración tiene la facultad de suspender la ejecución del acto en dos circunstancias: 1. cuando su cumplimiento podría causar daño irreparable al interesado, requisito que está contemplado en el resto de legislaciones y, 2. cuando su ejecución sea incompatible con la resolución que se adoptaría en caso de acogerse el recurso.

De aquí, se puede observar por primera vez que para solicitar la suspensión de los efectos del acto administrativo no es un requisito que el acto administrativo tenga un vicio de nulidad de pleno derecho, puesto que, no lo manifiesta de forma expresa como un requisito. Lo que nos lleva a la interpretación de que para solicitar la suspensión debe verificarse que efectivamente si se ejecuta el acto administrativo en realidad puede ocasionar un daño mayor si no se suspende, sin embargo, no limita a que esta solicitud solo sea para vicios no susceptibles de convalidación lo cual amplía las posibilidades de que la suspensión se pueda presentar cuando se verifique que el daño grave existe.

La legislación colombiana presenta un esquema bastante interesante en tanto la ley de procedimiento administrativo, que regula todo lo que concierne netamente a los procesos en vía administrativa y la ley de contencioso administrativo que tiene que ver con toda la sustanciación de procesos en la vía judicial se encuentran en una sola ley, la Ley 1437. Revisando a profundidad la ley se evidenció que, en su primera parte, en lo que concierne a todo lo del procedimiento administrativo, del artículo 2 al 102, no existe un artículo específico que hable sobre los requisitos para solicitar la suspensión del acto administrativo, sino que se encuentra de la siguiente forma, en la ley 1437 de 2011 (2015) en el artículo 91 habla sobre la pérdida de la ejecutoriedad de un acto administrativo cuando:

Artículo 91.- Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los

siguientes casos: 1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Como se puede observar el artículo 91 que pertenece a la primera parte del Código y es aplicable en el procedimiento administrativo, indica que no se ejecutarán los actos cuando en la vía judicial el contencioso administrativo haya suspendido sus efectos, lo que quiere decir, que se debe ir a la segunda parte de esta ley para poder conocer cuáles son los requisitos para solicitar la suspensión.

El artículo 231 habla sobre los requisitos para solicitar medidas cautelares, y menciona que (...) las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

Artículo 231.- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones: a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Este artículo nos permite comprender que, aunque los requisitos que se deben presentar se refieren en la vía judicial, por eso se habla de “demanda”, pero independientemente de ello podemos relacionar que estos requisitos son aspectos que también los ciudadanos deben acreditar en la vía administrativa, por ejemplo, la persona que solicite la suspensión debe ser la que considere que sus derechos están siendo vulnerados y debe expresar sus razones de forma fundamentada para que la administración pueda tener conocimiento de lo que sucede, lo que se puede relacionar con la apariencia del buen derecho.

Incluso aunque en la vía judicial son los jueces o magistrados quienes verificarán estos requisitos se puede comparar que este mismo ejercicio lo realiza la administración pública donde analiza los fundamentos y requisitos para realizar una ponderación y determinar que afecta más a la persona, si la ejecución del acto o su suspensión, después de este ejercicio se concederá o no esta medida cautelar.

Es así que el cuarto requisito indica que. adicional a todo lo analizado, el acto administrativo debe cumplir dos condiciones: a) que cause un perjuicio irreparable; y, b) que los motivos que se expresen en realidad demuestren que de no aplicarse la suspensión de los efectos del acto administrativo afectará en gran magnitud a la persona. Por lo cual, se puede determinar que no debe ser una condición *sine qua non* que el acto recaiga en vicios de nulidad de pleno derecho, sino más bien, independientemente de si se evidencia que hay un vicio susceptible de convalidación o un vicio no susceptible de convalidación, lo que se debe verificar es en qué magnitud afecta a los administrados.

De las distintas legislaciones revisadas se colige que la suspensión de los efectos del acto administrativo en Argentina, Perú, Chile y Colombia, coinciden en que la interposición de recursos administrativos generalmente no suspende la ejecución del acto impugnado, a menos que exista una norma legal que lo indique.

Sin embargo, la autoridad competente tiene la facultad de suspender la ejecución del acto en ciertos casos, como por razones de interés público, para evitar perjuicios graves. En lo que se diferencian estas legislaciones como se pudo apreciar es que tanto en Argentina y Perú se deben presentar las mismas condiciones que en Ecuador, esto es, que se cause perjuicios de imposible o difícil reparación y que la impugnación recaiga en un vicio de nulidad absoluta. Respecto de la suspensión de los efectos del acto administrativo. En contraste, en la legislación de Chile y Colombia, no es una condición que el acto recaiga en vicios de nulidad de pleno derecho para que si sea factible activar la medida cautelar de suspensión.

Finalmente, esta medida de suspensión que equivale a una medida cautelar en otras legislaciones busca proteger los derechos de los administrados y garantizar la eficacia de las decisiones administrativas, a través de este análisis comparativo se destaca la importancia de equilibrar el interés público con la protección de los derechos individuales en el contexto de los actos administrativos. Y, sobre todo, se precautelaría de mejor forma los derechos de las personas, con esta posibilidad de que no limite a que los actos administrativos si solo cuando haya un vicio de nulidad de pleno derecho, porque esto limita la posibilidad de que las personas puedan solicitar esta medida, sino más bien se debe enfocar en la gravedad del daño como todas las legislaciones lo indican.

Tabla 2: Comparación de la suspensión de los efectos del acto administrativo en las diferentes legislaciones de América Latina

Suspensión de los efectos del acto administrativo en Ecuador	Perú	Chile	Colombia
Los actos administrativos, generalmente son regulares y se presumen legítimos y debe ser ejecutados.	Si	Si, aunque no lo expresa de forma directa en el artículo correspondiente todo acto administrativo goza de presunción de legalidad y ejecutoriedad.	Si, indica que se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
La presentación de los recursos ya sea en la vía administrativa o en la vía judicial no suspenden la ejecución del acto impugnado.	Si, pero solo indica cuando la interposición del recurso sea en la vía administrativa.	Si, aquí solo menciona que se debe interponer el un recurso sin especificar si es en la vía administrativa o judicial.	Si, aquí solo contempla la vía judicial, por lo tanto, debe presentar la demanda o la solicitud en la que se realiza el escrito.
Para solicitar la suspensión de los efectos del acto administrativo, lo debe hacer la persona interesada.	Si, lo puede hacer la persona interesada o de oficio.	Si, lo debe solicitar la parte interesada.	Si, lo debe solicitar la parte interesada
La ejecución del acto administrativo se suspende cuando se presentan dos circunstancias: Que la ejecución cause perjuicios de imposible o difícil reparación. Que la impugnación se fundamente en alguna de las causales de nulidad de pleno derecho	Si, se suspende el acto cuando incurre en alguna de las siguientes circunstancias: Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación. Que se aprecie objetivamente la existencia de un vicio de nulidad absoluta.	Es diferente aquí la suspensión del acto administrativo se puede realizar cuando: Pudiere causar daño irreparable, o hacer imposible el cumplimiento de lo que se resolviera, en caso de acogerse el recurso. Más no requiere que incurra en vicios de nulidad de pleno derecho.	Los requisitos, son: 1) que la demanda este fundamentada en derecho, 2) que el demandante haya demostrado la titularidad del derecho, 3) que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, documentos, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de interés, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones: Si no se otorga la medida se cause un perjuicio irremediable, o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serán negativos.

Nota: Los artículos de cada legislación mencionada en este cuadro se reflejan en la matriz de análisis de documentos en el anexo 1.

Análisis sobre la pertinencia de incorporar los vicios de anulabilidad como requisitos para solicitar la suspensión de los efectos de los actos administrativos

En Ecuador, la anulabilidad es uno de los vicios que pueden afectar a los actos administrativos. Los vicios de anulabilidad se refieren a irregularidades o deficiencias que, si bien afectan la validez del acto administrativo, no lo hacen nulo de pleno derecho. En otras palabras, un acto administrativo anulable es válido hasta que un órgano competente lo declare como tal.

En el mismo sentido, es importante señalar que la solicitud de suspensión de los efectos de un acto administrativo anulable es una cuestión de gran relevancia para los administrados, ya que implica la posibilidad de que el acto no produzca efectos mientras se tramita el proceso de impugnación.

Sin embargo, en la práctica, la suspensión de los efectos de los actos administrativos contemplada en el artículo 229 del Código Orgánico Administrativo no es posible de aplicar. Esto se debe a que los requisitos estipulados en dicho artículo son restrictivos, planteando situaciones que en la realidad son imposibles de presentar. Es en este punto donde se identificó el problema jurídico de la presente investigación, ya que se evidencia que la anulabilidad no es un vicio de mera formalidad, sino que realmente afecta la validez del acto administrativo; no obstante, la legislación ecuatoriana no le ha otorgado un efecto tan drástico como la nulidad.

Para comprender mejor los efectos de la suspensión del acto administrativo susceptible de convalidación, es pertinente plantear el siguiente ejemplo relacionado con la falta de competencia de una autoridad debido a la materia, lo cual constituye una causal de nulidad de pleno derecho. Supongamos que esta autoridad emite un acto administrativo en el que ordena el derrocamiento de una casa y, efectivamente, esta acción se ejecuta. En este caso, a través del artículo 229, se puede solicitar la suspensión de los efectos del acto administrativo para evitar vulnerar el derecho a la propiedad.

Por otra parte, en el mismo ejemplo, supongamos que la autoridad que emite este acto administrativo no tiene competencia en el grado, lo cual se configura como un vicio susceptible de convalidación. Sin embargo, en este caso hipotético, dicha

autoridad ordena que se derroque la casa y, de igual forma, se ejecuta la orden. Resulta improcedente aplicar la suspensión de los efectos del acto administrativo, ya que estos vicios no son considerados entre los requisitos contemplados en el artículo 229 del Código Orgánico Administrativo, lo que directamente vulnera los derechos del administrado.

Esta situación nos lleva a reflexionar que, aunque la autoridad que no tenía competencia en el grado podría subsanar ese aspecto, emitió un acto que no pudo ser suspendido debido a que, como en casos de anulabilidad, no es permitido solicitar la suspensión de los efectos del acto. El derrocamiento se llevó a cabo, ocasionando un perjuicio irreparable a las personas que vivían en esa casa, lo que también afecta al interés general.

Para sustentar el análisis de los efectos de la suspensión del acto administrativo es pertinente señalar que en la revisión de la legislación comparada en América latina respecto de este tema, se debe valorar lo contemplado en la legislación de Colombia, la cual claramente establece que al no otorgarse la medida de suspensión de los efectos del acto administrativo en vicios susceptibles de anulabilidad se provoca un perjuicio irremediable, que consecuentemente al no otorgarse la medida, los efectos de la sentencia serían equívocos.

Al evaluar la pertinencia de incorporar los vicios de anulabilidad como requisitos para solicitar la suspensión de los efectos de los actos administrativos en Ecuador, es necesario considerar la legalidad y protección de los derechos de los administrados, por cuanto la incorporación de estos requisitos puede brindar seguridad jurídica y proteger los derechos de los administrados, ya que al permitir la suspensión automática de actos que puedan ser subsanables no se afectarían gravemente sus intereses, ni tampoco se vulneraría el Derecho al debido proceso, el cual es esencial para garantizar que los administrados tengan la posibilidad de impugnar actos administrativos que consideren anulables y solicitar la suspensión de sus efectos, respetando su derecho al debido proceso y a la tutela judicial efectiva.

En conclusión, se ha observado que el trasplante jurídico es esencial para la evolución y construcción del derecho contemporáneo, ya que permite estudiar y aplicar sistemas jurídicos diferentes de manera global a lo largo de la historia. Este proceso implica la interacción entre países emisores, generalmente países desarrollados y países

receptores, principalmente aquellos en vías de desarrollo. No obstante, para llevar a cabo con éxito este trasplante, es fundamental realizar un seguimiento cuidadoso antes, durante y después de su implementación con el objetivo de evitar posibles afectaciones a las particularidades de los sistemas jurídicos.

En el caso específico de Ecuador, la incorporación de los vicios de anulabilidad como requisitos para solicitar la suspensión de los efectos de los actos administrativos es una medida adecuada para salvaguardar los derechos de los administrados y garantizar una administración pública eficiente. No obstante, es crucial que cualquier reforma se realice con cautela, tomando en cuenta los principios fundamentales de legalidad, justicia y protección de los derechos fundamentales.

CAPITULO V

REFLEXIONES FINALES

Conclusiones

- El artículo 229 del Código Orgánico Administrativo presenta restricciones para solicitar la suspensión de los efectos del acto administrativo al no brindar dicho beneficio a los actos susceptibles de convalidación, en tal sentido, la implementación de este requisito busca proteger los derechos de las personas y evitar afectaciones significativas.
- La impugnación en base a cualquier causal de nulidad de pleno derecho es difícil de cumplir en la realidad, ya que la administración pública tiende a evitar cometer estos errores. Además, el artículo no contempla la posibilidad de solicitar la suspensión en casos de anulabilidad, lo cual puede generar problemas en la protección de derechos.
- Independientemente de si se trata de un vicio de nulidad de pleno derecho o anulabilidad, lo fundamental es evaluar el daño que ocasionará a las personas, centrándonos en la magnitud del perjuicio causado.
- La ejecución de un acto administrativo sin suspensión puede ocasionar daños irreparables a los afectados, por lo que es importante que la administración pública asuma la responsabilidad de resarcir estos daños en caso de que se materialicen.
- Al evaluar la pertinencia de incorporar los vicios de anulabilidad como requisitos para solicitar la suspensión de los efectos de los actos administrativos, se recalca la relevancia del trasplante jurídico, el cual ha demostrado ser una herramienta valiosa en el desarrollo del derecho contemporáneo, pero su aplicación debe ser llevada a cabo de manera responsable y considerada para lograr resultados positivos y mejorados tanto para los países emisores como para los receptores, asegurando así una evolución legal justa y equitativa en el contexto global.

Recomendaciones

- Revisar y modificar el artículo que regula la suspensión de los efectos del acto administrativo para incluir la posibilidad de solicitarla también en casos de

anulabilidad. Esto permitirá proteger mejor los derechos de los administrados y evitar daños necesarios.

- Considerar la inclusión de otras circunstancias, además del daño grave o irreparable, que puedan justificar la solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo. Esto permitirá una mayor flexibilidad y adecuación a situaciones específicas.
- Fomentar la capacitación y entrenamiento del personal de la administración pública en materia de competencia y procedimientos administrativos para reducir la posibilidad de cometer vicios que requieran impugnación.
- Establecer mecanismos de resarcimiento para los casos en que los actos administrativos se ejecuten y ocasionen daños a los administrados. La administración pública debe asumir la responsabilidad de compensar los perjuicios causados.
- Fomentar la transparencia y el acceso a la información para que los administrados estén mejor informados sobre sus derechos y las posibles consecuencias de los actos administrativos, lo que podría ayudar a prevenir situaciones problemáticas en el futuro.

Referencias Bibliográficas

- Almeida, A. F. (2019). *La suspensión del Acto Administrativo visto como una excepción en el Código Orgánico Administrativo*. Recuperado de: <http://dspace.udla.edu.ec/handle/33000/11770>
- Ávila. (2011). El hábeas corpus en un Estado constitucional de derechos y justicia. En J. Montaña y A. Porras, *Apuntes de derecho procesal constitucional. Parte especial I. Garantías constitucionales en Ecuador* (Págs.151-170). Quito, Ecuador: Centro de Estudios y Difusión del Derecho (CEDEC).
- Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador (C.C) (20 de octubre de 2021),. No.1158-17-EP/21.Caso de garantía de la motivación.
- Código Orgánico Administrativo [COA].Ley 0 Registro Oficial Suplemento 31 de 07 de julio 2017. (Ecuador). Reformado 31 de diciembre de 2019. <https://www.lexis.com.ec/>
- Código Orgánico General de Procesos [COGEP]. Ley 0 Registro Oficial Suplemento 506 de 22 de mayo 2015. (Ecuador). Reformado 14 de mayo de 2021. <https://www.lexis.com.ec/>
- Constitución de la República de Ecuador [Const.]. Art. 1, 76, 173, 436 (20 de octubre de 2008). Reformada. (30 de abril de 2019) (Ecuador). <https://www.lexis.com.ec/>
- Dromi, R. (2015). *Derecho Administrativo Tomo I*. Buenos Aires, Argentina: Hispania Libros.
- Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva [ERJAFE]. Decreto Ejecutivo 2428 Registro Oficial 536 de 18 de marzo 2002. (Ecuador). Reformado 20 de abril de 2020. <https://www.lexis.com.ec/>
- Fernández., (2016). *Derecho Administrativo. Grandes temas Constitucionales*. México: secretaria de Cultura Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- Godínez, W., y García., (2015). La metodología que la investigación jurídica en el siglo XXI. En D. García. (Ed.), *Metodologías: Enseñanza e Investigación Jurídicas*

(págs. 449-465). Monterrey, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Recuperado de: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12863>

Godínez, W., y García., (2015). Los métodos en la investigación jurídica algunas precisiones. En C. Villabella. (Ed.), *Metodologías: Enseñanza e Investigación Jurídicas* (págs.921-953). Monterrey, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12863>

García, E., y Fernández, R. (1994). *Curso de Derecho Administrativo I*. Argentina: Civitas Ediciones S.L.

Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial No. 47.956 18 de enero de 2011. Reformada 19 de julio de 2023. Disponible: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Ley 19. 549.Ley de Procedimiento Administrativo. Boletín Oficial 27 de abril de 1972. Disponible: https://sociales.unc.edu.ar/sites/default/files/2.2%20Ley%20No%2019549%20Procedimientos%20Administrativos_0.pdf.

Ley 19880.Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado. Publicado 29 de mayo de 2003. Reformada 07 de julio de 2023. Disponible: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676&idVersion=Diferido>

Moreta, A. (2019). *Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA*. Quito, Ecuador: Ediciones continente.

Moreta, A. [Legalité]. (2021,11 de febrero). Causales de nulidad del Acto Administrativo Video. [YouTube]. <https://www.youtube.com/watch?v=U6cya-Xx0i4&t=4117s>

Sagasti, F, Vega. E., Paredes, F., Sánchez, D., Enrique, M., Valencia, A., Bocanegra, I., Zevallos, K. (2021). *Texto único ordenado de la Ley Nro. 27444 - Ley del procedimiento Administrativo general*. Perú: Ministerio de Justicia y Derechos

Humanos. http://www.minedu.gob.pe/transparencia/2021/pdf/TUO_27444-PROCED_ADMINISTRA-Final.pdf.

Parada, R. (2012). *Derecho Administrativo I. Parte General*. Madrid, España: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.

Rodríguez, N., y Sendín, M.A. (2009). *Derecho Administrativo Español Tomo II*. La Coruña, España: Netbiblo, S.L.

Velasco, F. (2023). *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid, España: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.

Villacis, F. J. (2021). *La Impugnabilidad de Actos Administrativos por medio del recurso de Apelación: Naturaleza Jurídica y Eficacia*. Recuperado de: <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/19122/TESIS%20FARID%20VILLACIS%20FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Zavala, E. (2011). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Guayaquil, Ecuador: Edilex S.A.

Anexos

Análisis de la información documental

Nro.	Documento	Autor	Año	Categoría/Análisis	Información del texto	Interpretación
1	Código Orgánico Administrativo	Asamblea Nacional del Ecuador	2017	Acto administrativo	Definición del acto administrativo	De la definición legal y doctrinaria se puede mencionar que el acto administrativo es una declaración unilateral, efectuada por la administración pública y que genera efectos jurídicos a las personas. Y, sobre todo, el COA nos indica que el acto puede ser físico o digital.
Art. 98.- Acto administrativo. Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo. (Código Orgánico Administrativo, 2017)						
2	Derecho Administrativo Español Tomo II Acto administrativo, procedimiento administrativo y revisión de la actuación administrativa.	Jaime Rodríguez -Arana y Miguel Ángel Sendín	2009		Para Rodríguez y Sandín (2009) "El acto administrativo es toda manifestación de autoridad pública realizada por la Administración pública dirigida a la creación, modificación o extinción de una relación jurídica" (Pág. 5).	

Nro.	Documento	Autor	Año	Categoría/Análisis	Información del texto	Interpretación
3	Código Orgánico Administrativo	Asamblea Nacional del Ecuador	2017		<p>Requisitos de validez</p> <p>Art. 99.- Requisitos de validez del acto administrativo.</p> <p>Son requisitos de validez:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Competencia 2. Objeto 3. Voluntad 4. Procedimiento 5. Motivación. 	<p>En nuestra legislación los requisitos de validez del acto administrativo son la competencia, el objeto, el procedimiento, la motivación, y la voluntad. Esta aclaración se hace, ya que, la doctrina dependiendo del autor pueden variar los requisitos de validez. Estos requisitos permiten que el acto administrativo sea válido, es por ello, que cuando el acto administrativo adolezca de uno de estos requisitos las personas pueden ejercer su derecho a impugnar.</p>
4	Manual de Derecho Procesal Administrativo	Marco Morales	2011		<p>Diez (1965) citado por Morales (2011) considera a estos elementos (competencia, objeto, manifestación de voluntad, motivación y procedimiento) como “esenciales” (pág.133). Puesto que, estas características son fundamentales para que el acto administrativo tenga plena validez en el mundo jurídico, es decir, no se puede prescindir de ellas.</p>	

Nro.	Documento	Autor	Año	Categoría/Análisis	Información del texto	Interpretación
5					<p>Características del acto administrativo</p> <p>Son el núcleo central del acto administrativo, si falta una de estas características, las cuales son: presunción de legitimidad, ejecutividad y ejecutoriedad, el acto no podría producir sus efectos.</p>	<p>Tanto requisitos como características permiten que el acto administrativo esté conformado de forma correcta para poder ser expedido.</p> <p>En teoría, cuando se habla de presunción de legalidad, hace referencia a que el acto administrativo se presume que está conformado de acuerdo a derecho y la ley. Por otra parte, la ejecutividad se refiere a la capacidad del acto administrativo de ser exigible desde su emisión, mientras que la ejecutoriedad se refiere a la facultad de la administración para hacer cumplir sus propias decisiones.</p>
6			2008		Definición de impugnación	

Nro.	Documento	Autor	Año	Categoría/Análisis	Información del texto	Interpretación
	Constitución de la República del Ecuador	Asamblea Nacional del Ecuador		Impugnación En la vía administrativa	Art. 173.- Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.	Es un derecho propio del administrado sobre cualquier acto administrativo que haya sido emitido por los funcionarios de la administración pública, del cual considera que es incorrecto y sienta que le puede estar afectando sus derechos, además le otorga la facultad de elegir dos caminos para poder impugnar, ya sea la vía administrativa o la vía judicial. Para poder acceder a cada una de estas vías la forma de hacerlo es mediante recursos cuando se trata de la vía administrativa o, si elige la vía judicial se habla de acciones; su aplicación dependerá de la vía que el administrado escoja.
7	Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. Tomo 8 Teoría General del Derecho Administrativo	Agustín Gordillo	2013		De acuerdo a Gordillo (2013) “serían todos los remedios o medios de protección al alcance del administrado para impugnar los actos (...) que lo afectan, y en general para defender sus derechos respecto de la administración pública” (pág.489).	
8	Código Orgánico Administrativo	Asamblea Nacional del Ecuador	2017		Clases de recursos en la vía administrativa Art. 219.- Clases de recursos. Se prevén los siguientes recursos: apelación y extraordinario de revisión. Le corresponde el conocimiento y resolución de los recursos a la máxima autoridad administrativa de	El recurso de apelación es un recurso ordinario o abierto que busca impugnar una decisión administrativa por considerarla incorrecta o injusta, mientras que el recurso extraordinario de revisión es un recurso excepcional que se interpone de acuerdo a ciertas causales específicas, se puede decir que es un recurso más restrictivo. Ambos recursos tienen requisitos y plazos específicos y su procedencia y

Nro.	Documento	Autor	Año	Categoría/Análisis	Información del texto	Interpretación
					<p>la administración pública en la que se haya expedido el acto impugnado y se interpone ante el mismo órgano que expidió el acto administrativo.</p> <p>El acto expedido por la máxima autoridad administrativa, solo puede ser impugnado en vía judicial.</p> <p>Se correrá traslado de los recursos a todas las personas interesadas.</p>	de las circunstancias particulares del caso.
9			2011		Definición de las clases de invalidez del acto administrativo	los actos administrativos gozan de presunción de validez, pero también

Nro.	Documento	Autor	Año	Categoría/Análisis	Información del texto	Interpretación
	Lecciones de Derecho Administrativo	Jorge Zavala		Clases de invalidez de los actos administrativos	<p>“Lo que se deduce de la discordancia entre el acto y la norma es la ilegalidad de aquel. La legalidad (ilegalidad) es resultado de una constatación (...) la validez, en cambio, es el resultado de una valoración. Porque es el caso que el ordenamiento jurídico, sin más y siempre, de inválidos a los actos administrativos ilegales (...)”. (pág. 525)</p>	pueden existir situaciones donde el acto sea inválido y esto se determinará cuando la administración realice una valoración de estos actos.
10					<p>Clasificación de los actos de invalidez</p> <p>Existen dos tipos de invalidez de los actos jurídicos: la nulidad absoluta o de pleno derecho y la nulidad relativa o anulabilidad y agrega una tercera, los actos inexistentes.</p>	<p>Cuando el acto administrativo, adolece de uno o más de los requisitos de validez, estos actos serán inválidos. Para comprobar esto, que la administración debe hacer una valoración para poder verificar esta situación.</p> <p>Los actos inexistentes, son actos administrativos que desde su creación</p>

Nro.	Documento	Autor	Año	Categoría/Análisis	Información del texto	Interpretación
						<p>no cumple con ningún requisito de validez, ni sus disposiciones son posibles o coherentes. Por lo tanto, lo que se expide no recae sobre ningún vicio que afecte al acto administrativo, y no tiene ningún efecto jurídico hacia los administrados. Ejemplo: cuando se ordena que la lluvia debe parar.</p> <p>Por otra parte, la nulidad de pleno derecho o vicios no susceptibles de convalidación, son aquellos que adolecen de un elemento de validez ya sea en el objeto, la competencia, el procedimiento, la motivación o la causa, por lo cual, esto afecta el interés general de las personas. El Código Orgánico Administrativo ha regulado en el artículo 105, ocho causales de nulidad absoluta.</p> <p>En cambio, la anulabilidad son vicios susceptibles de convalidación, es decir, se considera a un acto como anulable cuando aquel no recae sobre cualquier causal de nulidad de pleno derecho. Por lo tanto, se les reconoce como vicios no tan graves y esa característica</p>

Nro.	Documento	Autor	Año	Categoría/Análisis	Información del texto	Interpretación
						les permite ser subsanados y cumplir su finalidad.
11	Código Orgánico Administrativo	Asamblea Nacional del Ecuador	2017	Suspensión de los efectos del acto administrativo	<p>Definición de la suspensión de los efectos del acto administrativo</p> <p>Art. 229.- Suspensión del acto administrativo. Por regla general, los actos administrativos regulares se presumen legítimos y deben ser ejecutados luego de su notificación. La interposición de cualquier recurso administrativo o judicial no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo que la persona interesada lo solicite dentro del término de tres días, petición que será resuelta en un</p>	Los actos administrativos, se presumen legítimos desde su creación, por lo tanto, de allí se deriva la ejecutoriedad del mismo. Sin embargo, estos actos pueden tener errores que perjudiquen a los administrados, por esa razón, a petición de parte se puede impugnar dichos actos, pero esto no suspende la ejecución, para que esto pase el administrado debe solicitarlo de forma expresa cumpliendo los términos que indica la norma.

Nro.	Documento	Autor	Año	Categoría/Análisis	Información del texto	Interpretación
					<p>término igual. La ejecución del acto impugnado podrá suspenderse, cuando concurren las siguientes circunstancias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que la ejecución pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación. 2. Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho <p>La administración resolverá sobre la suspensión del acto administrativo, previa ponderación motivada de los daños que su suspensión o ejecución causaría al administrado, al interés público o a terceros.</p> <p>La falta de resolución expresa al pedido de suspensión, se entenderá como negativa tácita. De la negativa expresa o tácita, no cabe recurso alguno. Al resolver la suspensión, la administración podrá adoptar las medidas cautelares que sean necesarias para asegurar la protección del interés público o de terceros y la eficacia de la resolución o el acto impugnado. (pág.59)</p>	<p>Cuando el administrado, solicite la suspensión de los efectos del acto administrativo debe verificar que el acto administrativo debe incurrir en dos circunstancias:</p> <p>El primero es que ocasione perjuicios de difícil o imposible reparación, y el segundo es que el recurso que interponga debe realizarse con base en una de las causales de nulidad de pleno derecho. De lo contrario, no es posible solicitar dicha suspensión si no cumple con los requisitos.</p>

Nro.	Documento	Autor	Año	Categoría/Análisis	Información del texto	Interpretación
12	Ley 19.549	Poder ejecutivo nacional	1972		<p>La suspensión de los efectos del acto administrativo en la legislación comparada</p> <p>Argentina</p> <p>Art. 12.- El acto administrativo goza de presunción de legitimidad; su fuerza ejecutoria faculta a la Administración a ponerlo en práctica por sus propios medios a menos que la ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial e impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan su ejecución y efectos, salvo que una norma expresa establezca lo contrario. Sin embargo, la Administración podrá, de oficio o a pedido de parte y mediante resolución fundada, suspender la ejecución por razones de interés público, o para evitar perjuicios graves al interesado, o</p>	<p>De las distintas legislaciones revisadas se colige que la suspensión de los efectos del acto administrativo en Argentina, Perú, Chile y Colombia, coinciden en que la interposición de recursos administrativos generalmente no suspende la ejecución del acto impugnado, a menos que exista una norma legal que lo indique.</p> <p>Sin embargo, Argentina y Perú coincide con lo que se regula en Ecuador en cuanto a los requisitos para solicitar la suspensión de los efectos del acto administrativo. Por lo tanto, no se encuentra diferencias.</p> <p>En Colombia y Chile, es donde se puede realizar una diferenciación del resto de legislaciones, ya que, los requisitos son distintos. En estos países</p>

Nro.	Documento	Autor	Año	Categoría/Análisis	Información del texto	Interpretación
13	Texto único ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del procedimiento administrativo general	Ministerio de justicia y derechos humanos	2021		<p>cuando se alegare fundadamente una nulidad absoluta. (pág.8)</p> <p>Perú 226.1. La interposición de cualquier recurso, excepto los casos en que unanorma legal establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado. 226.2. No obstante, lo dispuesto en el numeral anterior, la autoridad a quien compete resolver el recurso suspende de oficio o a petición de parte la ejecución del acto recurrido cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación. b) Que se aprecie objetivamente la existencia de un vicio de nulidad trascendente.</p> <p>Chile Art. 57.- La interposición de los recursos administrativos no suspenderá la ejecución del acto impugnado. Con todo, la autoridad llamada a resolver el</p>	<p>se puede apreciar que las circunstancias para que la suspensión proceda se concentra en que se pueda causar perjuicios graves a las personas, pero no menciona que estrictamente el recurso se debe fundamentar cuando el acto recaiga en vicios de nulidad de pleno derecho, deja de ser tan restrictivo lo que permite una amplitud para poder considerar a los vicios no susceptibles de convalidación dentro de estos requisitos.</p>
14	Ley 19880	Ministerio Secretaría General de la presidencia	2023			

Nro.	Documento	Autor	Año	Categoría/Análisis	Información del texto	Interpretación
15	Ley 1437 de 2011	Congreso de Colombia	2011		<p>recurso, a petición fundada del interesado, podrá suspender la ejecución cuando el cumplimiento del acto recurrido pudiere causar daño irreparable o hacer imposible el cumplimiento de lo que se resolviera, en caso de acogerse el recurso. (s.p)</p> <p>Colombia Art. 231.- Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente</p>	

Nro.	Documento	Autor	Año	Categoría/Análisis	Información del texto	Interpretación
					<p>se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos (...) 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:</p> <p>a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o</p> <p>b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.</p>	