



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS**

CARRERA DE DERECHO

TEMA:

**Análisis de la suspensión del acto administrativo y sus
efectos en la legislación ecuatoriana.**

AUTORES:

Moreira Íñiguez Fiorella Pierina

Patiño Suárez Denisse Amarilis

**Trabajo de titulación previo a la obtención del grado de
Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República**

TUTOR:

Cuadros Añezco Xavier Paúl.

Guayaquil, Ecuador

20 de Febrero del 2019



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por las señoritas **Moreira Íñiguez Fiorella Pierina y Patiño Suárez Denisse Amarilis**, como requerimiento para la obtención del Título de **Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República**.

TUTOR

f. _____
Cuadros Añazco Xavier Paúl

DIRECTOR DE LA CARRERA

f. _____
Lynch Fernández María Isabel, Mgs

Guayaquil, 20 de febrero del 2019



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Nosotras, **Moreira Íñiguez Fiorella Pierina y Patiño Suárez Denisse
Amarilis.**

DECLARAMOS QUE:

El Trabajo de Titulación, **Análisis de la suspensión del acto administrativo y sus efectos en la legislación ecuatoriana**, previo a la obtención del Título de **Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de nuestra total autoría.

En virtud de esta declaración, nos responsabilizamos del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, 20 de febrero del 2019

LOS AUTORES

f. _____
Moreira Íñiguez Fiorella Pierina

f. _____
Patiño Suárez Denisse Amarilis



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**

AUTORIZACIÓN

Nosotras, **Moreira Íñiguez Fiorella Pierina y Patiño Suárez Denisse
Amarilis.**

Autorizamos a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, **Análisis de la suspensión del acto administrativo y sus efectos en la legislación ecuatoriana**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, 20 de febrero del 2019

LOS AUTORES:

f. _____
Moreira Íñiguez Fiorella Pierina

f. _____
Patiño Suárez Denisse Amarilis

REPORTE DE URKUND

URKUND

Documento: [TESIS Fiorella Moreira y Denisse Patiño.docx](#) (D48192804)

Presentado: 2019-02-21 20:56 (-05:00)

Presentado por: maritzareynosodewright@gmail.com

Recibido: maritza.reynoso.ucsg@analysis.orkund.com

Mensaje: Tesis Fiorella Moreira y Denisse Patiño [Mostrar el mensaje completo](#)
0% de estas 15 páginas, se componen de texto presente en 0 fuentes.

Lista de fuentes Bloques

⊕ Categoría	Enlace/nombre de archivo	□
⊕ Fuentes alternativas		
⊕ Fuentes no usadas		

100% # 1 Activo Archivo de registro Urkund: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil / tesis patiño y moreira.docx 100%

Capítulo I Precedentes sobre la evolución de la Función Administrativa y

Capítulo I Precedentes sobre la evolución de la Función Administrativa y del Administrativo

(F) _____

AUTORA
DENISSE AMARILIS PATIÑO SUAREZ

(F) _____

AUTORA
FIORELLA PIERINA MOREIRA IÑIGUEZ

(F) _____

TUTOR
MGS.ABG. XAVIER PAUL CUADROS AÑAZCO

DEDICATORIA

Este trabajo de titulación se lo dedico a Dios, a mis padres por haber sido ese apoyo constante a lo largo de mi carrera universitaria, a mi madre que con todo su amor y sacrificio supo darme el valor para jamás rendirme y continuar, a mi padre por tenerme toda la paciencia del mundo y siempre darme su amor, a mis hermanos que siempre estuvieron creyendo en mí y diciéndome lo orgullosos que los hago sentir, a Lorena Álava mi mejor amiga, jefa y ejemplo a seguir que me regalo la vida, a Kleber Almeida mi mejor amigo quien siempre creyó en el objetivo de este trabajo y fue de mucha ayuda en el momento de corregirlo, a mi Team Suave por ser la liberación del estrés en mi vida y por estar siempre ahí a pesar de todo, a Denisse Patino mi compañera de tesis quien tuvo mucha paciencia y finalmente fuimos un gran equipo aunque muchos lo dudaron, sin dejar de lado a la persona que estuvo acompañándome en el proceso de este trabajo, al Abg. Mgs. Xavier Cuadros nuestro tutor quien fue la guía de este trabajo y por ultimo a las secretarias de la Biblioteca la Facultad de Derecho de la UCSG por haber sido tan buenas a la hora de facilitarnos libros para la elaboración de este trabajo.

Moreira Iñiguez Fiorella Pierina

Este logro no sería posible sin el apoyo de mi familia.

Para Gabriel Patiño por ser padre, amigo, consejero. Quien es mi ejemplo a seguir, por darme su apoyo y amor incondicional por él este logro es posible.

Para el mejor grupo el “Team Suave”, más que amigos se han convertido en familia y por apoyarme en mis momentos de estrés.

Para Fiorella M. por hacer un excelente trabajo en equipo, quien ha sido mi compañera de aula colegial y universitaria; por alcanzar esta meta juntas.

Para el Abg. Mgs. Xavier Cuadros por su sabiduría, apoyo incondicional y ser nuestro guía en este trabajo de investigación.

Patiño Suárez Denisse Amarillis



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**

TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN

f. _____

**GARCIA BAQUERIZO JOSE MIGUEL
DECANO**

f. _____

**REYNOSO GAUTE MARITZA GINETTE
COORDINADORA DEL AREA**

f. _____

**RODRIGUEZ WILLIAMS DANIEL
OPONENTE**



Facultad: Jurisprudencia
Carrera: Derecho
Periodo: UTE B-2018
Fecha: 20 de febrero de 2019

ACTA DE INFORME PARCIAL

El abajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado ***“Análisis de la suspensión del acto administrativo y sus efectos en la legislación ecuatoriana”***, elaborado por las estudiantes por las señoritas ***Moreira Íñiguez Fiorella Pierina y Patiño Suárez Denisse Amarilis***, certifica que durante el proceso de acompañamiento dicho estudiante ha obtenido la calificación de **10/10 (DIEZ)**, lo cual lo califica como ***APTO PARA LA SUSTENTACIÓN***

AB. MGS. XAVIER PAUL CUADROS AÑAZCO

ÍNDICE

Introducción:.....	2
Capítulo I	3
Precedentes sobre la evolución de la Función Administrativa y del Acto Administrativo ..	3
Elementos del Acto Administrativo	5
Efectos del Acto Administrativo.....	9
Presunción de Legitimidad.....	10
Ejecutoriedad	10
Los efectos del Acto Administrativos en la Legislación Ecuatoriana	11
Suspensión del acto administrativo	12
Capítulo II	13
¿La suspensión del acto administrativo de conformidad al artículo 229 del COA, en cuanto a su ambigüedad podría vulnerar algún derecho del administrado?.....	13
Conclusiones:	18
Recomendaciones:.....	19
Bibliografía	20

RESUMEN

El acto administrativo, es una respuesta de la administración formal y legal, en cuanto a la primera debido a que para tener tal categoría debe cumplir ciertos elementos y categorías propias y en cuanto a la segunda puesto que debe apegarse a las normas legales y respetar lo que se consagra en la Constitución, éstas son las prerrogativas que tiene el acto administrativo están implícitas, es por eso su importancia.

Dentro de esas mismas prerrogativas el estado reconoce mecanismos para que los administrados puedan defenderse sobre la ejecutoriedad de un acto administrativo, en este caso en particular respecto de la suspensión del acto.

Ahora bien, la administración emite una decisión a través de un acto administrativo, mismo que tiene fuerza ejecutoria, en otras palabras, tiene eficacia jurídica, en virtud a esto el administrado puede activar un mecanismo de defensa el de interponer la suspensión que ataca la ejecutoriedad del acto administrativo

Al aplicar la norma encontramos una ambigüedad jurídica pues resulta cuestionable para el administrado interponerlo, esto en el sentido de que norma solicita para interponer esta medida, que concurren dos situaciones, primero demostrar que la ejecución de dicho acto impugnado puede causar perjuicios de imposible o difícil reparación y segundo que la impugnación se sustente en algún vicio de nulidad de pleno derecho. Nuestra investigación se centra en demostrar si de alguna manera estos requerimientos podrían vulnerar algún derecho del administrado.

Palabras claves: Función administrativa, acto administrativo, vicios de legalidad, ejecutoriedad, efectos, suspensión, administrado, vulneración de derechos.

ABSTRACT

The administrative act is a response from the formal and legal administration, in the formal administration because for having such category it must have certain elements and their own categories and for the legal administration must adhere to the legal rules and respect that is enshrined in the Constitution, these are the prerogatives that the administrative act has, they are implicit, that's why its importance.

Within these same prerogatives the state recognizes mechanisms for that the administered ones can defend themselves on the enforceability of an administrative act, in this particular case regarding the suspension of the act.

However, the administration issues a decision through an administrative act, which has enforceability, in other words, has legal effectiveness, because of that the administered can activate a defense mechanism to interpose the suspension that attacks the enforceability of the administrative act.

When we apply the legal standard we find a legal ambiguity because it is questionable for the administered to interpose it, this in the sense that the legal standard requests to interpose this measure, that two situations concur, first to demonstrate that the execution of said contested act can cause impossible or difficult damages reparation and second that the objection is sustained in vice of nullity of fully right. Our research focuses on demonstrating if in any way these requirements could be violated any right of the administered.

Keywords: administrative act, administrative function, vices of legality, enforceability, effects, suspension, violation of rights

Introducción:

El Estado puede hacer lo que la ley permite, ordene o prohíba este principio de legalidad sostiene las bases del derecho público de la relación Estado – administrado se desprende una serie de actuaciones jurídicas de gran relevancia. En este trabajo de investigación analizará una de las actuaciones jurídicas de mayor importancia debido a que constantemente el Estado emite decisiones o resoluciones llamados actos administrativos, mismo que tiene su propia naturaleza jurídica, características, los efectos que esta puede repercutir en los administrados, y; como mecanismo de defensa, siendo la Suspensión del Acto Administrativo la respuesta de parte del administrado en caso de verse afectado por la ejecutoriedad del mismo tema central de análisis jurídico este trabajo.

En nuestra legislación la norma que la función administrativa es el Código Orgánico Administrativo, también llamado COA que para efectos de una mejor redacción lo mencionaremos de esta manera en su artículo 229 que regula la suspensión del acto administrativo donde evidencias inconsistencias legales, ambigüedad en la interpretación y aplicación del artículo, además de cambios importantes en comparación con la anterior norma Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva (ERJAFE) actualmente reformada, esto ha sido motivo de críticas de quienes participan de manera dinámica en la rama del Derecho Administrativo.

Será que todas estas críticas mencionadas anteriormente en la práctica o al momento de aplicar este mecanismo de suspensión del acto administrativo podrían afectar a los administrados, partiendo de la afirmación que nuestro país es un Estado Constitucional de derechos tal como lo consagra el artículo 1 de la Carta Magna.

Capítulo I

Precedentes sobre la evolución de la Función Administrativa y del Acto Administrativo

El derecho administrativo, lleva consigo una historia política y jurídica, los romanos fueron pioneros en crear bases fundamentales en Derecho además de la creación de instituciones que aún se mantiene en vigencia. Su influencia parte desde fechas remotas, en la época de Octaviano Segundo para la toma de decisiones era un requisito sine qua non la presencia del Consejo y del Emperador, solo así estas decisiones tenían ejecutoriedad, en otras palabras posibilidad de cumplirse o hacer cumplir.

No obstante, se considera que la evolución del derecho administrativo ha pasado por diversas etapas entre ellas el Antiguo Régimen, que comprende del siglo XV a finales del siglo XVIII, (desde los años 1492 a 1789), período en el que se dan grandes acontecimientos como la crisis de las monarquías absolutas, revolución científica, y la revolución francesa.

En esta época las decisiones de la monarquía eran llamados *actos del rey o actos de la corona*, en virtud que esta gozaba de absolutismo, es decir tenía todos los poderes del Estado legislativa, ejecutiva y judicial, era de tal importancia la presencia del rey que sin él no era posible tomar una decisión, caso contrario esta carecía de ejecutoriedad.

No fue hasta el año de 1795 que se adoptó la Expresión *Acto Administrativo*, siendo Francia el pionero en utilizar esta expresión y además separa los poderes con la conformación de nuevos órganos del Estado, para así evitar los intereses particulares, así como también el conocimiento de litigios en los que la administración estuviera interesada y que esto pueda dificultar su actividad

En la actualidad para la emisión de un acto administrativo parte de un precedente importante que es el derecho de petición mismo que está consagrado en la Constitución, esto es el reflejo del equilibrio y la seguridad

jurídica entre las relaciones Estado – Administrado, en otras palabras las decisiones que puede tomar el Estado frente a sus administrados y como mecanismo de defensa el administrado puede interponer solicitudes o quejas respecto a esas decisiones.

Con estos precedentes comienza una época nueva, se deja de lado el absolutismo, la monarquía, la concentración de los poderes conformando nuevos órganos en la rama de derecho público, los derechos de los administrados comienzan a ser escuchados creando una fuerte estructura en derecho administrativo recogiendo principios y normas que van a regular la función administrativa, como lo precisa el doctrinario Roberto Dromi es *“una de las vías de actuación jurídico – formal junto a la gubernativa, legislativa y judicial, para el ejercicio del poder como medio de la comunidad para alcanzar sus fines”* (Dromi, 1995), entonces podemos decir que es la actividad que en forma directa tiene por objeto la gestión y servicio en función del interés público, para la ejecución concreta y práctica de los cometidos estatales, mediante la realización de actos administrativos.

El Derecho Administrativo regula la relación entre el Estado y el administrado, el vínculo jurídico que existe entre ellos, el catedrático Raúl Chanamé Orbe define a la administración como el término que *“proviene del latín administrar, ya que tiene partícula <<ad>> y <<ministrare>>, esto quiere decir que administrar es servir y los administradores son los servidores públicos”* (Chanamé Orbe, 2009), y; también define al administrado como *“las personas físicas y/o jurídicas que intervienen en el proceso administrativo.”* (Chanamé Orbe, 2009)

De acuerdo a Roberto Dromi define a la relación jurídica como: *“la que se da entre dos sujetos de derecho cuando la situación de poder-derecho en que se encuentra uno de ellos, se corresponde necesariamente con una situación actualizada de deber-obligación- del otro”* (Dromi, 1995).

Siguiendo la idea del párrafo anterior el vínculo jurídico se refiere por lo general a que uno de los sujetos, tiene una obligación con el otro sea de dar, hacer o no hacer o dejar de hacer. Una vez que se configure dicha relación como administrativa, las partes deben de ser el Estado y el administrado.

De esta relación jurídica se desprenden actuaciones que están reflejadas en un acto administrativo, de acuerdo a lo investigado establecer un concepto concreto de acto administrativo resulta complejo puesto que son términos que podrían tener una interpretación diversa, sin embargo, plantearemos posibles conceptos de acuerdo a la doctrina y a nuestra legislación vigente.

La Ley Alemana dispone lo siguiente:

“... acto administrativo es toda disposición, resolución u otra medida de autoridad adoptada por un órgano administrativo y dirigida a la regulación de un caso particular en el ámbito del derecho público con efectos inmediatos en el exterior (frente a terceros)” (Sierra, 2002).

Ahora bien, de acuerdo a nuestra legislación en el Código Orgánico Administrativo, el acto administrativo es

“Art. 98.- Manifestación unilateral del consentimiento, que se realiza en el ejercicio de la función administrativa, misma que crea efectos jurídicos individuales o generales, siempre y cuando se haya agotado con su cumplimiento y que sea de forma directa. Se puede remitir por cual medio, esto puede ser documental, físico o digital y de eso quedara prueba en el expediente administrativo.” (Asamblea Nacional República del Ecuador, 2017).

En atención a lo antes explicado se puede decir que el acto administrativo es aquel emanado de la administración pública que en el ejercicio de su función administrativa emite un criterio, resolución, disposición, solución o cualquier otra medida, por ende genera efectos jurídicos inmediatos que deben de ser cumplidos de forma individual o general dependiendo de lo que emane el acto.

Elementos del Acto Administrativo

La doctrina y la legislación comparten el criterio de que hay elementos que debe reunir el acto administrativo, nuestro Código Orgánico

Administrativo determina de la siguiente manera “*los requisitos de validez son competencia, objeto, voluntad, procedimientos y motivación*” (Asamblea Nacional República del Ecuador, 2017).

Ahora bien, el doctrinario Roberto Dromi, explica los mencionados elementos, puesto que dentro de su libro Derecho Administrativo establece los siguientes elementos del acto administrativo:

“Competencia: es uno de los elementos esenciales del acto administrativo, esto en virtud de que es el compuesto de todas facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente. La competencia del acto administrativo posee los siguientes principios:

- i. Expresa.- Esto se debe a que el acto debe emanar en virtud de la ley siempre, esto es, constitución, tratados, leyes y reglamentos.*
- ii. Improrrogable.- Es así debido a que los órganos/institución no pueden disponer de ella, sino que deben limitarse a su ejercicio, en los términos que la norma respectiva establezca.*
- iii. Irrenunciables.- en otras palabras indeclinables la competencia debe de estar basada de acuerdo al órgano competente según el ordenamiento jurídico, que realice el ejercicio de la misma en razón de la materia, territorio, tiempo y grado. La competencia puede ser transferida mediante: delegación. Avocación. Sustitución, subrogación y suplencia.” (Dromi, 1995)*

El acto administrativo debe de ser emanado del órgano competente de acuerdo al ordenamiento jurídico, mismo que debe ejercer las facultades otorgadas de acuerdo al territorio, materia y grado

- **Objeto.-** Al hablar del objeto se refiere al contenido sobre el cual se está emanando dicho acto administrativo. El objeto tiene que ser lícito, cierto, posible y determinado tanto física como jurídicamente.
- **Voluntad.-** Dentro de la voluntad se relacionan tanto los elementos subjetivos como los objetivos, al hablar de elementos subjetivos nos referimos a la voluntad intelectual del funcionario que emitió dicho acto, ahora bien, al hablar de elementos objetivos estamos haciendo

mención a la normativa procesal. La voluntad puede ser expresa o tácita, la primera cuando el acto administrativo se manifiesta por medio de la palabra, sea esta oral o escrita. La segunda cuando opera el silencio administrativo, pudiendo ser silencio administrativo positivo o negativo, el positivo es el que se entiende como aprobado a la ausencia de respuesta del ente administrador, a diferencia del negativo que al existir ausencia de respuesta de la administración, la ley le da un efecto desestimatorio al requerimiento solicitado.

- Forma.- Al hablar de forma se refiere a como se constituye y la manera en que se pone a conocimiento la decisión administrativa. Por regla general el acto administrativo se realiza por escrito pero hay excepciones en que la administración podría manifestarse por una expresión oral.

De acuerdo a Dromi el acto administrativo que conste por escrito deberá de contener: *“lugar y fecha de emisión, mención del órgano y entidad de quien emana; expresión clara y precisa del contenido de la voluntad administrativa, y; individualización y firma del agente interviniente.”* (Dromi, 1995)

- Motivación.- el acto administrativo debe ser debidamente motivado por la administración que lo emite, la motivación como tal corresponde a los sustentos de hecho y de derecho que dan origen al acto administrativo, si el acto no se encuentra debidamente motivado estaría viciado por falta de sustento y motivo. La motivación es una garantía del derecho al debido proceso, misma que se establece dentro de nuestra carta magna en su artículo 76, numeral 7, literal l) que en su parte pertinente dispone que:

“(...) Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.”, la motivación es tan importante para nuestra legislación que dispone que aquel funcionario que emita actos y no los fundamentes será sancionado.” (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008)

Siguiendo la idea del párrafo anterior, dentro del Código Orgánico Administrativo, se establecen los puntos que van a ser observados dentro de la motivación del acto administrativo, y son los siguientes:

“1. El señalamiento de la norma jurídica o principios jurídicos aplicables y la determinación de su alcance. 2. La calificación de los hechos relevantes para la adopción de la decisión, sobre la base de la evidencia que conste en el expediente administrativo. 3. La explicación de la pertinencia del régimen jurídico invocado en relación con los hechos determinados.” (Asamblea Nacional República del Ecuador, 2017).

Además, el mismo artículo establece que en caso de no cumplirse con los puntos a observar dentro de la motivación del acto administrativo, se entenderá que este no ha sido motivado.

- Notificación. - La notificación es un elemento del acto administrativo, puesto que sin ella no podrían surgir efectos jurídicos, tal como lo establece el artículo 101 del Código Orgánico Administrativo que dispone: *“El acto administrativo será eficaz una vez notificado al administrado. La ejecución del acto administrativo sin cumplir con la notificación constituirá, para efectos de la responsabilidad de los servidores públicos, un hecho administrativo viciado.”* (Asamblea Nacional República del Ecuador, 2017).

En atención a lo antes mencionado debemos acotar que dentro de nuestra legislación la notificación no se encuentra como uno de los requisitos de validez, sino más bien se encuentra en otro apartado, desde nuestra perspectiva debería de constar como uno, debido a la importancia de la notificación, ya que sin la misma no puede producir efectos y eso produciría la nulidad del acto, esto en razón que al no realizarla el administrado no podría interponer recurso alguno en caso de que el acto administrativo le afecte.

Estos elementos son los que le dan la categoría de acto administrativo, son las exigencias legales para que este sea válido, ahora analizaremos los efectos

Efectos del Acto Administrativo

Lo que en doctrina se estudia como caracteres del acto administrativo, la práctica y el desenvolvimiento de la materia lo traduce como los efectos que tiene el acto administrativo, son el resultado de una decisión y lo que puede provocar o repercutir en un administrado o frente a terceros sea de alguna obligación de dar, hacer o no hacer o reconocimiento de algún derecho.

Al tener el manifiesto o decisión en el ejercicio de la función administrativa, materializada a través de un acto administrativo, esta debe tener una serie de características y elementos propios, que ya hemos analizado en páginas anteriores, solo así tendrá tal categoría.

Para doctrinarios como Dromi y Penagos, que siguen la tendencia francesa comparten el criterio de que los efectos del acto administrativo son los siguientes: *“presunción de legalidad, exigibilidad, obligatoriedad, ejecutividad, estabilidad, presunción de legitimidad y ejecutoriedad”* (Penagos, 2008); mientras que el doctrinario Cassagne, que sigue la tendencia Italiana considera que los efectos son: *“solo presunción de legitimidad y la ejecutoriedad y que los demás asumen las categorías de principios y reglas generales”* (Cassagne, 2008).

Al emitirse un acto administrativo inmediatamente debe cumplirse o hacerse cumplir, deben ser emitidos de manera motivada como lo establece la Constitución del Ecuador en su artículo 76 numeral 7, literal I. respetando las normas jurídicas y sobre todo que no vayan en contra de la Constitución, es un punto en común que comparten los doctrinarios y lo consideramos acertado, implícitamente los actos administrativos gozan de validez y eficacia están ligados a la presunción de legitimidad y ejecutoriedad, como veremos en el desarrollo de este capítulo. Compartimos el pensamiento de Cassagne, de lo analizado la presunción de legalidad, exigibilidad, obligatoriedad, ejecutividad, estabilidad, forman parte de presunción de legitimidad y ejecutoriedad, que explicaremos más adelante.

Presunción de Legitimidad

Para adentrarnos en el desarrollo de nuestro tema de investigación analizaremos la presunción de legitimidad, facultad de la que goza la función administrativa, sobre las actuaciones y decisiones que realice la administración. Cabanellas en su diccionario jurídico, define la presunción como una *“suposición o inferencia legal que no cabe desvirtuar, salvo prueba en contrario”* (Cabanellas de Torres, 2001); y legitimidad como *“calidad de legítimo, de conformidad con la ley, la justicia y la razón o las reglas establecidas”* (Cabanellas de Torres, 2001, pág. 231)

Al analizar estas definiciones interpretamos que las actuaciones y decisiones que realice la Función Administrativa siempre le acompañará la presunción de legitimidad, está implícito, es decir va a ser válido porque se presume que esta de conformidad con la ley, por ende debe cumplirse lo que hace que sea obligatorio. Es por eso que se justifica la importancia caso contrario todos los actos administrativos fueran cuestionables y no podrían hacerse cumplirse (o ser ejecutados), por lo que sería un obstáculo para la función administrativa, es importante mencionar que uno de los fines públicos es prevalecer el bienestar general sobre el particular.

Ejecutoriedad

El otro efecto es la *ejecutoriedad*, término que tiene discrepancias semánticas en la concepción de cada legislación, porque se visualiza de una forma diferente, es importante mencionar que el enfoque de nuestra investigación se encuadra en la sede administrativa. Las concepciones son las siguientes en la legislación francesa, *“es la decisión que contiene un acto administrativo por lo que lleva fuerza ejecutoria, puede cumplirse por sí misma, es la facultad que goza la función administrativa”* (Penagos, 2008, pág. 638). Para la legislación italiana la ejecutoriedad es el reflejo de la eficacia que tiene un Acto Administrativo en virtud de que, si hay una decisión en la que el administrado no esté de acuerdo igual se cumple, aún en contra de su voluntad. El denominador común con la legislación francesa e italiana es que el Acto puede cumplirse sin tener que hacer uso de la esfera judicial para que sea ejecutado

Mientras que la legislación latinoamericana como en el caso de Argentina, el profesor Cassagne, explica que:

“La ejecutoriedad del Acto Administrativo se fundamenta en las atribuciones y facultades designadas a la reserva de la administración, entendiéndose que es la máxima autoridad de la potestad ejecutiva, quien puede dictar los reglamentos para la aplicación de las leyes como lo concibe la Constitución Nacional del mencionado país” (Cassagne, 2008, pág. 325).

De lo expuesto vemos que el objetivo de la Ejecutoriedad es cumplir los fines del Estado, porque tenemos un Estado de Derechos, esto quiere decir que las decisiones que haya tomado la función administrativa no pueden ser arbitrarias y deben ser motivadas y siempre va a partir de la premisa prevalecer el interés general sobre el particular, la ejecutoriedad está muy ligada a la ejecutividad, entendiéndose como la *“condición de los Actos Administrativos, en virtud de la cual éstos son inmediatamente eficaces y susceptibles de ser implementados”* (Cabanellas de Torres, 2009), siendo esta la eficacia jurídica, además de la obligación de su cumplimiento. Esta decisión puede crear, modificar, suspender o extinguir un derecho, con la particularidad de que es unilateral, no necesita del consentimiento del administrado o de un tercero y que no necesita activar la esfera judicial para que se cumpla el acto administrativo.

Los efectos del Acto Administrativos en la Legislación Ecuatoriana

El Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva precisa lo siguiente *“Los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dicten y de ser el caso, se notifiquen, salvo los casos de suspensión previstos en este estatuto.”* (Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 2002), también al hablar de ejecutoriedad nuestra legislación precisa *“Los actos de las Administración Pública serán inmediatamente ejecutivos salvo los casos de suspensión y en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación o autorización superior”* (Estatuto del Régimen Jurídico

Administrativo de la Función Ejecutiva, 2002) y se complementa con el COA *“El acto administrativo será eficaz una vez notificado al administrado. La ejecución del acto administrativo sin cumplir con la notificación constituirá, para efectos de la responsabilidad de los servidores públicos, un hecho administrativo viciado”*. (Asamblea Nacional República del Ecuador, 2017). De lo analizado destacamos que en nuestra legislación sigue la corriente doctrinal de Cassagne, enfatizamos que todos los actos administrativos de manera implícita llevan la presunción de legitimidad y la ejecutoriedad que se traducen en validez y eficacia sobre esa decisión sin dejar de lado los elementos que analizamos en párrafos anteriores, entre ellos destaca la notificación porque al ser notificado al administrado se configura la ejecutoriedad

Suspensión del acto administrativo

En los textos normativos y legales no se encuentra una definición concreta sobre la suspensión del acto administrativo, de acuerdo a lo investigado citaremos a ciertos doctrinarios que tratan de establecer un concepto del tema a tratar.

De acuerdo a García Enterría sostiene que *“La denominada suspensión de la ejecución del acto administrativo, ya sea en vía administrativa o jurisdiccional, supone técnicamente la cesación temporal, provisional o transitoria de la eficacia del acto administrativo”* (Eduardo García de Entrería, 2017).

De acuerdo a Cassagne la suspensión del acto administración la considera como: *“... (...) la facultad que tiene la administración de carácter excepcional y provisional, porque no se puede solicitar en todos los casos, y; tiene como finalidad impedir la ejecutoriedad o ejecución de un acto administrativo”* (Cassagne, 2008).

De lo analizado la suspensión del acto administrativo es un mecanismo en post del administrado que tiene como finalidad suspender la ejecución de un acto que podría perjudicarlo y este es de carácter excepcional, que queda a discreción de la administración.

Capítulo II

¿La suspensión del acto administrativo de conformidad al artículo 229 del COA, en cuanto a su ambigüedad podría vulnerar algún derecho del administrado?

El 7 Julio del año dos mil dieciocho entró en vigencia el Código Orgánico Administrativo, cuerpo legal que regulariza el ejercicio de la función administrativa en conjunto con los órganos que forman parte del sector público, el mencionado cuerpo legal hizo reformas al Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva (ERJAFE); en su artículo 189 en concordancia con el artículo 169 del Estatuto, mencionaremos y explicaremos las semejanzas y diferencias para tener un mejor entendimiento respecto de la figura de la suspensión del acto administrativo.

El artículo 229 del COA establece:

“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, cuando concurran las siguientes circunstancias: Que la ejecución pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación, y; 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. La administración resolverá sobre la suspensión del acto administrativo, previa ponderación motivada de los daños que su suspensión o ejecución causarían 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.” (Asamblea Nacional República del Ecuador, 2017).

Estos dos artículos mantienen semejanzas entre ellos respecto que no se suspende la ejecución del acto administrativo ya que está implícita su ejecutoriedad, otras de sus semejanzas es que sigue siendo una potestad de la administración esta debe ponderar y razonar sobre el interés general y el perjuicio que podría causar la ejecutoriedad del acto, y por último se sigue manteniendo el criterio del perjuicio o daño que podría causarle al administrado la ejecutoriedad del acto administrativo

Siguiendo con el análisis del artículo 189 del ERJAFE con el artículo 229 del COA evidenciamos diferencias como el agregar un nuevo criterio que se encuentra de manera doctrinaria “(...) 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 (...)” (Asamblea Nacional República del Ecuador, 2017), esto quiere decir que el acto administrativo que adolezca de algún vicio que pueda cuestionar su presunción de legitimidad, como segunda diferencia la variable plazo el ERJAFE establecía un plazo de 15 días, mientras que el COA actualmente establece un plazo es de 3 días para interponer este mecanismo, y; como tercera diferencia la operatividad del silencio administrativo anteriormente a la ausencia de respuesta por la administración daba como respuesta un silencio administrativo positivo, actualmente ante la ausencia de respuesta por la administración con el plazo de tres días se entiende como un silencio administrativo negativo, es decir se entiende negada la solicitud de suspensión y de ella no cabe recurso alguno.

Precisando estas semejanzas y diferencias analizaremos la norma, este artículo no da una definición de la suspensión en el sentido de que no precisa si es un recurso o un mecanismo para el administrado, dentro de su redacción simplemente nos da a entender que es la parte interesada quien puede interponer la suspensión, de ser aprobada podría suspender la ejecución del acto impugnado a diferencia de los demás recursos que se establecen en la Ley, sean estos administrativos o judiciales.

Bajo esa tesis y teniendo como referencia clave para este análisis el artículo 229 del COA que enuncia: “*La interposición de cualquier recurso judicial no va a suspender la ejecución del acto impugnado*”, (Asamble

Nacional Republica del Ecuador, 2017) a juzgar por su interpretación y ejecución surgen algunas interrogantes:

- a) En la vía judicial. ¿Se interponen recursos o acciones para impugnar la ejecución de un acto administrativo
- b) En el caso de que un Juez suspenda la ejecución del acto como medida cautelar. El funcionario público. ¿Caería en desacato en virtud de que, se acoge al artículo 229 del COA?, esto teniendo en cuenta que el mencionado artículo establece la imposibilidad de que algún recurso judicial suspenda el acto.

En atención a la interrogante planteada en literal a podemos mencionar que los recursos judiciales que tiene nuestra legislación son: Recurso de Apelación, Casación y, de Hecho, estos recursos tienen la finalidad de modificar o revocar una sentencia judicial; mientras que las acciones judiciales tienen como finalidad defender un derecho que se considera haberse vulnerado. En este sentido, en el artículo debería estipularse una acción judicial mas no un recurso judicial.

Respondiendo la interrogante planteada en el literal b, la norma está siendo ambigua puesto que se podría entender que el funcionario podría no acatar la orden judicial valiéndose de lo dispuesto en la norma ya mencionada, esto es incongruente en el sentido de la jerarquía normativa que existe en nuestra legislación, es decir que las decisiones judiciales están por encima de una decisión administrativa.

Ahora bien, respecto a la solicitud de la suspensión del acto administrativo impugnado la norma es ambigua puesto que, podría generarse la siguiente hipótesis: ¿La suspensión del acto administrativo va acompañada de la impugnación del mismo o no?

Como establecimos en nuestro marco teórico no hay una definición concreta sobre la suspensión, coincidimos con el criterio de que este es un mecanismo de defensa para el administrado, reconocido por la administración, y establecido en la Ley pero la norma se presta a interpretaciones de carácter subjetivo.

De acuerdo al artículo en mención para poder interponer este mecanismo debe de concurrirse con dos criterios, por un lado, demostrar que la ejecución del acto va a producir perjuicios de imposible o difícil reparación y a su vez debe mostrar que la suspensión del acto administrativo se sustente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho.

De lo antes mencionado cabe recalcar que lo que solicita la norma como requerimientos resulta ambiguo, el primer numeral en cuanto a su redacción da lugar a la siguiente interrogante ¿Bajo qué criterio se puede precisar el daño o perjuicio?, estos términos tal como han sido redactados carecen de objetividad y por ende, se prestan a varias interpretaciones subjetivas. En este sentido, la norma debería ser más clara.

Siguiendo el criterio de los requerimientos para la suspensión del acto administrativo en el segundo numeral del mencionado artículo se solicita que el administrado fundamente la suspensión alegando nulidad de pleno derecho en el acto administrativo expedido, en consecuencia se genera otra interrogante ¿Cómo se podría alegar nulidad del acto administrativo, si este se presume legítimo?, Con estos precedentes ¿Podría verse vulnerado el derecho de petición que tiene el administrado frente a la administración?

Esto repercute en una afección a los principios Constitucionales, como el principio de seguridad jurídica y la tutela efectiva como veremos más adelante

Respecto a la respuesta de la administración ante la interposición de este mecanismo, la norma dispone que deberá resolver previa ponderación motivada de los daños que su suspensión o ejecución causaría al administrado, y además establece que a la ausencia de respuesta, se entenderá como negada. Y de la negativa expresa o tácita, no se puede interponer recurso alguno, en este sentido se entiende que decisión que tome la administración queda a su entera discrecionalidad, lo que trae como consecuencia vulneración de los derechos constitucionales que goza el administrado.

Ahora bien, para poder dar respuesta a nuestras hipótesis debemos dejar claro que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos, y como

sustento de esto tenemos nuestra carta magna, misma que consagra el derecho de petición, el derecho a la tutela efectiva y el derecho de la seguridad jurídica.

En primer lugar hablaremos del artículo 66 #23 en el que se establece: *“... (...) se reconoce y se va a garantizar el derecho que tenemos los ciudadanos para dirigir quejas y petitorios individuales y colectivos a las autoridades y recibir atención o respuestas motivadas”* (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008). De este artículo debemos aclarar que siempre el administrado puede dirigir quejas o petitorios y estos deben de ser atendido y motivados, en este caso queda claro que el silencio administrativo del que se habla en la norma es anticonstitucional.

En segundo lugar tenemos al artículo 75 de nuestra constitución que dispone que: *“... (...) toda persona tiene derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, en ningún caso quedara en indefensión.”* (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008), esto en concordancia con el artículo 82 ibidem dispone: *“los ciudadanos tenemos derecho a la seguridad jurídica, misma que se basa en el respeto a la constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”* (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008).

Conclusiones:

De acuerdo a lo investigado y en atención a las hipótesis planteadas llegamos a las siguientes conclusiones:

- Existen vulneraciones de derechos hacia al administrado, en cuanto a su: seguridad jurídica, tutela efectiva y su derecho petición, que están consagrados en la Constitución de la República del Ecuador.
- Respecto al artículo 229 del Código Orgánico Administrativo en el que se plantea que deben concurrir dos circunstancias para suspender el acto administrativo, podemos concluir que la redacción de dichos numerales resulta ambiguo en cuanto a su interpretación. Dicha problemática, genera lagunas legales, que bien podrían provocar confusión a la hora de que el administrado tenga que demostrar que el acto impugnado puede producir efectos jurídicos de difícil o imposible reparación, a su vez, al momento de pedir que se sustente en alguna causa de nulidad de pleno derecho.
- En la práctica del derecho, según la conclusión previamente expuesta resulta imposible interponer el mecanismo de la suspensión por lo que se estaría vulnerando el derecho a la seguridad jurídica, tutela efectiva y al derecho de petición, la constitución es muy clara y es la norma suprema dentro de nuestro Estado, ninguna norma inferior esta sobre ella.
- Los funcionarios públicos y los profesionales en derecho que se desenvuelven en esta rama deben estar lo suficientemente capacitados para dar respuesta una óptima a los administrados, así como también los legisladores deben estar a la altura ellos son los encargados de redactar tales normas.

Recomendaciones:

Todos los abogados tienen una responsabilidad con la sociedad por lo que es necesario analizar normas, identificar sus falencias y proponer soluciones en este caso particular surge al querer aplicar el artículo 229 del Código Orgánico Administrativo que al no tener claridad la norma deja en indefensión a los administrados

Que las instituciones universitarias siembren en sus estudiantes bases fuertes sobre argumentación y hermenéutica jurídica para que formen criterios y pensamientos jurídicos, que serán aplicados cuando sean partícipes en la creación de normas, cuando estén desempeñándose como funcionarios públicos o estén en defensa de los derechos de algún administrados estén a la altura de tener en claro el espíritu de la ley

Que los estudiantes de derecho, reflexionen y puedan dar la importancia a estas ramas del derecho que son herramientas esenciales para un abogado

Como respuesta a la problemática detallada anteriormente se debería reformar el artículo 229 del Código Orgánico Administrativo esclareciendo que la suspensión del acto administrativo debe ir acompañado del acto impugnado así tendría coherencia la aplicación de la suspensión porque sabemos que este mecanismo es de carácter temporal y lo que busca el administrado es que sea definitivo, también definir los términos “difícil” o “imposible reparación”. El legislador estableció un tiempo de respuesta muy corto siendo este de tres días y que ante la ausencia de respuesta de la administración opere el silencio administrativo negativo, partiendo de la aseveración de que somos un Estado de derechos debe operar el silencio administrativo positivo además de posibilidad de interponer algún recurso administrativo.

Bibliografía

- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial.
- Asamblea Nacional República del Ecuador. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Quito: Registro Oficial No. 31.
- Cabanellas de Torres, G. (2001). *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: Heliasta.
- Cabanellas de Torres, G. (2009). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual* (Vol. 3). Buenos Aires: Heliasta.
- Cassagne, J. C. (2008). *Derecho Administrativo* (Vol. II). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Chanamé Orbe, R. (2009). *Diccionario Jurídico Términos y Conceptos*. Perú: ARA Editores.
- Dromi, R. (1995). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Eduardo García de Entrerría. (2017). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Aranzadi.
- Penagos, G. (2008). *El Acto Administrativo* (Vol. 1). Bogotá: Doctrina y Ley Ltda.
- Real Academia Española. (27 de Abril de 2016). *Diccionario del español jurídico*. Obtenido de <http://dej.rae.es/#/entry-id/E26640>.
- Sierra, B. R. (2002). *Lecciones del Acto Administrativo*. Madrid : Civitas.
- Presidente de la Función Ejecutiva. (2002). *Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva*. Quito: Registro Oficial 536.



DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Nosotras, **Moreira Íñiguez Fiorella Pierina**, con C.C: # 0920168838, y **Patiño Suárez Denisse Amarilis** con C.C: # 0930936620 autores del trabajo de titulación: “**Análisis de la suspensión del acto administrativo y sus efectos en la legislación ecuatoriana**”, previo a la obtención del título de **Abogadas de los Tribunales y Juzgados de la República** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaramos tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, 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.

2.- Autorizamos a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, **20 de febrero del 2019**

f. _____
Moreira Íñiguez Fiorella Pierina
C.I. # 0920168838

f. _____
Patiño Suárez Denisse Amarilis
C.I. # 0930936620



REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

TÍTULO Y SUBTÍTULO:	Análisis de la suspensión del acto administrativo y sus efectos en la legislación ecuatoriana.		
AUTORES	Moreira Íñiguez Fiorella Pierina, y, Patiño Suárez Denisse Amarilis.		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES)	Xavier Paúl Cuadros Añazco		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
FACULTAD:	Jurisprudencia		
CARRERA:	Derecho		
TITULO OBTENIDO:	Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	20 de febrero del 2019	No. DE PÁGINAS:	20
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho Público, Derecho Administrativo, Derecho Constitucional		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	Función administrativa, acto administrativo, vicios de legalidad, ejecutoriedad, efectos, suspensión, administrado, vulneración de derechos.		
RESUMEN/ABSTRACT:	<p>El acto administrativo, es una respuesta de la administración formal y legal, en cuanto a la primera debido a que para tener tal categoría debe cumplir ciertos elementos y categorías propias y en cuanto a la segunda puesto que debe apegarse a las normas legales y respetar lo que se consagra en la Constitución, éstas son las prerrogativas que tiene el acto administrativo están implícitas, es por eso su importancia. Dentro de esas mismas prerrogativas el Estado reconoce mecanismos para que los administrados puedan defenderse sobre la ejecutoriedad de un acto administrativo, en este caso en particular respecto de la suspensión del acto. Ahora bien, la administración emite una decisión a través de un acto administrativo, mismo que tiene fuerza ejecutoria, en otras palabras, tiene eficacia jurídica, en virtud a esto el administrado puede activar un mecanismo de defensa el de interponer la suspensión que ataca la ejecutoriedad del acto administrativo. Al aplicar la norma encontramos una ambigüedad jurídica pues resulta cuestionable para el administrado interponerlo, esto en el sentido de que norma solicita para interponer esta medida, que concurren dos situaciones, primero demostrar que la ejecución de dicho acto impugnado puede causar perjuicios de imposible o difícil reparación y segundo que la impugnación se sustente en algún vicio de nulidad de pleno derecho. Nuestra investigación se centra en demostrar si de alguna manera estos requerimientos podrían vulnerar algún derecho del administrado.</p>		
ADJUNTO PDF:	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: +593-978791962 +593-979961881	E-mail: fiorellamoreira94@hotmail.com denisse_amarilisp@hotmail.com	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::	Nombre: Reynoso Gaute Maritza Ginette		
	Teléfono: +593-4-994602774		
	E-mail: maritzareynosodewright@gmail.com		
SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA			
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):			
Nº. DE CLASIFICACIÓN:			
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):			