

**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**SISTEMA DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL**

**TEMA:**

**Análisis de la legislación procesal ecuatoriana acerca de la suspensión de la ejecución del acto administrativo y propuesta de una reforma a la ley**

**AUTOR**

**Abg. Basantes Quishpe Sueanny Alejandra**

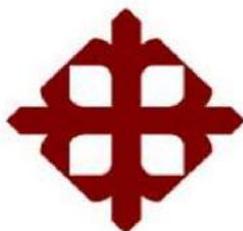
**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL GRADO  
ACADÉMICO DE: MAGÍSTER EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL**

**TUTOR:**

**Dr. De La Pared Darquea, Johnny Dagoberto**

**Guayaquil, Ecuador**

**15 de abril del 2024**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL**

**CERTIFICACIÓN**

Certificamos que el presente trabajo de titulación fue realizado en su totalidad por **SUEANNY ALEJANDRA BASANTES QUISHPE**, como requerimiento parcial para la obtención del grado académico de **Magister en Derecho mención Derecho Procesal**.

**DIRECTOR DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN**

**Dr. Johnny De La Pared Darquea**

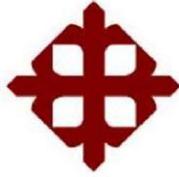
**REVISORA**

**Dra. Nuria Pérez de Wright, PHD.**

**DIRECTOR DE LA MAESTRÍA**

**Dr. Miguel Hernández Terán**

**Guayaquil, 15 de abril de 2024**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL**

**DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

Yo, Abg. Sueanny Alejandra Basantes Quishpe

**DECLARO QUE:**

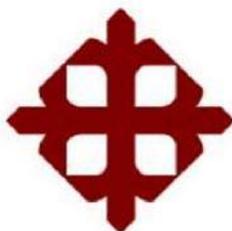
El proyecto de investigación: **“Análisis de la legislación procesal ecuatoriana acerca de la suspensión de la ejecución del acto administrativo y propuesta de una reforma a la ley”** previo a la obtención del **Grado Académico de Magister en Derecho mención Derecho Procesal**, ha sido desarrollado en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan durante el desarrollo del trabajo investigativo, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico del proyecto de investigación del Grado Académico en mención.

**Guayaquil, 15 de abril de 2024**

**EL AUTOR**

**Abg. Sueanny Alejandra Basantes Quishpe**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL**

**AUTORIZACIÓN**

**Yo, Sueanny Alejandra Basantes Quishpe**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la **publicación** en la biblioteca de la institución del proyecto de investigación previo a la obtención del Grado Académico de Magister en Derecho Mención Derecho Procesal en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, titulado: “Análisis de la legislación procesal ecuatoriana acerca de la suspensión de la ejecución del acto administrativo y propuesta de una reforma a la ley ”, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

**Guayaquil, 15 de abril de 2024**

**EL AUTOR:**

**Abg. Sueanny Alejandra Basantes Quishpe**



UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL

INFORME DE COMPILATIO



INFORME DE ANÁLISIS  
magister

SUEANNY ALEJANDRA BASANTES  
QUISHPE (1)

4%  
Textos  
sospechosos

3% Similitudes  
< 1% similitudes entre  
comillas  
0% entre las fuentes  
mencionadas  
< 1% Idiomas no reconocidos

Nombre del documento: SUEANNY ALEJANDRA BASANTES QUISHPE (1).pdf  
ID del documento: a2d8a1a5917aaed64853128d03eff2601d4aa54f  
Tamaño del documento original: 803,81 kB

Depositante: Miguel Antonio Hernández Terán  
Fecha de depósito: 22/1/2024  
Tipo de carga: interface  
fecha de fin de análisis: 22/1/2024

Número de palabras: 28.614  
Número de caracteres: 204.188

Ubicación de las similitudes en el documento:



Fuentes de similitudes

Fuentes principales detectadas

N°	Descripciones	Similitudes	Ubicaciones	Datos adicionales
1	<a href="http://repositorio.puce.edu.ec">repositorio.puce.edu.ec</a> <a href="http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/19122/TESIS%20FARID%20VILLACIS%20FINAL.pdf?sequ...">http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/19122/TESIS FARID VILLACIS FINAL.pdf?sequ...</a> 25 fuentes similares	1%		Palabras idénticas: 1% (371 palabras)
2	<a href="http://www.grupoceas.com.ec">TESIS FINAL OCTUBRE 2022.docx</a>   <a href="http://www.grupoceas.com.ec">TESIS FINAL OCTUBRE 2022</a> #7bee94 El documento proviene de mi biblioteca de referencias 23 fuentes similares	< 1%		Palabras idénticas: < 1% (264 palabras)
3	<a href="http://www.grupoceas.com.ec">www.grupoceas.com.ec</a> <a href="http://www.grupoceas.com.ec/wp-content/uploads/2019/08/CARLOS-COELLO.pdf#text=De%20ah%C3%...">http://www.grupoceas.com.ec/wp-content/uploads/2019/08/CARLOS-COELLO.pdf#text=De ahí qu...</a> 20 fuentes similares	< 1%		Palabras idénticas: < 1% (245 palabras)
4	<a href="http://www.gob.ec">www.gob.ec</a> <a href="https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2021-02/CodOrgAdm.pdf">https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2021-02/CodOrgAdm.pdf</a> 20 fuentes similares	< 1%		Palabras idénticas: < 1% (238 palabras)
5	<a href="http://repositorio.pucesa.edu.ec">repositorio.pucesa.edu.ec</a>   <a href="https://repositorio.pucesa.edu.ec/handle/123456789/4097">Eficacia de la suspensión del acto administrativo en el...</a> <a href="https://repositorio.pucesa.edu.ec/handle/123456789/4097">https://repositorio.pucesa.edu.ec/handle/123456789/4097</a> 23 fuentes similares	< 1%		Palabras idénticas: < 1% (215 palabras)

Fuentes con similitudes fortuitas

N°	Descripciones	Similitudes	Ubicaciones	Datos adicionales
1	<a href="http://repositorio.ucsg.edu.ec">repositorio.ucsg.edu.ec</a> <a href="http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/10763/1/IT-UCSG-PRE-JUR-DER-279.pdf">http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/10763/1/IT-UCSG-PRE-JUR-DER-279.pdf</a>	< 1%		Palabras idénticas: < 1% (38 palabras)
2	<a href="https://dialnet.unirioja.es">dialnet.unirioja.es</a> <a href="https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7792333.pdf">https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7792333.pdf</a>	< 1%		Palabras idénticas: < 1% (38 palabras)
3	<a href="http://www.doi.org">www.doi.org</a>   La efectividad del derecho de defensa del extranjero en la frontera ... <a href="https://www.doi.org/10.22201/nj.24484873E.2015.144.4957">https://www.doi.org/10.22201/nj.24484873E.2015.144.4957</a>	< 1%		Palabras idénticas: < 1% (40 palabras)
4	<a href="http://repositorio.pucesa.edu.ec">repositorio.pucesa.edu.ec</a>   <a href="https://repositorio.pucesa.edu.ec/handle/123456789/4097">Eficacia de la suspensión del acto administrativo en el...</a> <a href="https://repositorio.pucesa.edu.ec/handle/123456789/4097">https://repositorio.pucesa.edu.ec/handle/123456789/4097</a>	< 1%		Palabras idénticas: < 1% (33 palabras)
5	<a href="http://repositorio.ucsg.edu.ec">repositorio.ucsg.edu.ec</a> <a href="http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/20401/1/IT-UCSG-PRE-MED-ODON-771.pdf">http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/20401/1/IT-UCSG-PRE-MED-ODON-771.pdf</a>	< 1%		Palabras idénticas: < 1% (27 palabras)

Fuentes mencionadas (sin similitudes detectadas) Estas fuentes han sido citadas en el documento sin encontrar similitudes.

- <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html>
- <https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/buscador-externo/>
- <http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas>

**DEDICATORIA**

A Dios, mis padres, mis abuelos, mi compañero de vida y especialmente a mi hijo.

Sueanny Alejandra Basantes Quishpe

## **AGRADECIMIENTO**

Una vez más a Dios, a mi familia, a Wilmer, mi compañero de vida, y a mi hijo, quienes son mi pilar fundamental e inspiración para lograr mis metas profesionales.

A mi alma mater Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, que me brindó la oportunidad de conocer a mis profesores, verdaderos maestros que, sin egoísmo alguno y con verdadera vocación de enseñar, llegaron al corazón de sus alumnos impartiendo con mucha pasión sus conocimientos y experiencias.

**ÍNDICE**

INTRODUCCIÓN .....	1
Objeto de estudio .....	1
Campo de estudio.....	1
Descripción del problema .....	1
Formulación del problema .....	3
Delimitación del problema de investigación.....	3
Objetivos .....	4
Objetivo general.....	4
Objetivos específicos .....	4
Breve metodología investigativa.....	5
Novedad científica .....	5
CAPÍTULO I .....	7
MARCO TEÓRICO.....	7
1.1. Paradigmas.....	7
1.2. Teorías Generales .....	8
1.2.1 Teoría general del acto administrativo.....	8
1.2.2 Teoría general del procedimiento administrativo .....	9
1.2.3 Teoría de la motivación de los actos administrativos .....	11
1.3. Teorías Sustantivas .....	13
1.3.1 La Administración Pública en el Estado Constitucional de Derechos.....	13
1.3.2 El acto administrativo .....	15

1.3.2.1 Elementos esenciales del acto administrativo.....	19
Sujeto .....	19
Causa.....	20
Forma .....	20
Finalidad .....	20
Moralidad.....	21
1.3.2.2 Elementos accesorios del acto administrativo .....	22
Duración.....	22
Contingencia .....	22
Requisitos.....	22
1.3.2.3 Requisitos de validez del acto administrativo .....	23
Competencia .....	23
Objeto.....	23
Voluntad.....	23
Procedimiento .....	24
1.3.2.4 Características del acto administrativo.....	24
Efectos jurídicos.....	24
Presunción de legitimidad.....	26
Ejecutividad .....	28
Ejecutoriedad .....	29
Impugnabilidad .....	30

1.3.3 El recurso de apelación .....	31
1.3.4 Suspensión del Acto Administrativo .....	32
1.3.4.1 Actos administrativos que se pueden impugnar.....	35
1.3.4 Suspensión del Acto Administrativo en el derecho comparado .....	38
1.3.4 Referentes empíricos.....	41
CAPÍTULO II.....	46
2. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	46
2.1 Enfoque de la investigación.....	46
2.2 Métodos de investigación .....	47
2.4 Premisas de investigación .....	49
2.6 Cuadro de categorías, dimensiones, instrumentos y unidades de análisis (CDIU).....	50
2.7 Técnicas e instrumentos de investigación.....	51
2.8 Población y muestra.....	52
2.8 Criterios éticos de la investigación.....	53
CAPÍTULO III.....	55
3. RESULTADO.....	55
3.1 Presentación de los resultados .....	55
3.1.1 Resultados de las entrevistas.....	55
3.1.2 Testimonios de los administrados.....	66
3.2 Análisis de los resultados y comprobación de la premisa de investigación .....	67
CAPÍTULO IV.....	73

4. DISCUSIÓN Y PROPUESTA .....	73
4.1 Discusión.....	73
4.2 Propuesta.....	82
4.2.1 Título de la propuesta.....	82
4.2.2 Delimitación espacial y temporal.....	82
4.2.3 Propósito de la propuesta .....	82
4.2.4 Naturaleza de la propuesta .....	82
4.2.5 Antecedentes de la propuesta.....	83
4.2.6 Contenido de la propuesta.....	84
4.2.6 Validación de la propuesta.....	86
CAPÍTULO V.....	87
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	87
5.1 Conclusiones .....	87
5.2 Recomendaciones .....	89
Bibliografía .....	91
APÉNDICES.....	97

**ÍNDICE DE TABLAS**

Tabla 1 Cuadro CDIU .....	50
Tabla 2 Criterio de evaluación de la propuesta.....	87

## RESUMEN

El presente estudio tiene como objetivo principal analizar la legislación procesal ecuatoriana, específicamente en lo que respecta al procedimiento para solicitar la suspensión de la ejecución de actos administrativos, con el fin de proponer una reforma al artículo 229 del Código Orgánico Administrativo. Para alcanzar este objetivo, se ha empleado una metodología basada en el paradigma hermenéutico-interpretativo, que permite una comprensión profunda del lenguaje y los conceptos legales. Se han aplicado métodos dogmáticos, histórico-jurídicos, comparativos e interpretativos, complementados con una revisión documental exhaustiva y entrevistas semiestructuradas a una muestra de cinco profesionales del Derecho, expertos en Derecho Administrativo y en la temática de actos administrativos.

Los resultados del estudio revelan una necesidad crítica de reforma en el artículo 229 del COA, se ha identificado que el marco legal actual impone restricciones desproporcionadas a los administrados, especialmente en términos de los plazos para solicitar la suspensión de actos administrativos y la falta de un proceso de revisión imparcial. Las conclusiones apuntan a la necesidad de una legislación que equilibre mejor la eficiencia administrativa con la protección de los derechos individuales, sugiriendo una reforma que amplíe los plazos para la impugnación y establezca un mecanismo de revisión independiente.

Como propuesta, se recomienda una reforma del artículo 229 del COA que extienda el plazo para solicitar la suspensión de actos administrativos y cree una comisión independiente para su evaluación. Además, se sugieren estudios de caso detallados, consultas públicas y evaluaciones de impacto post-reforma para asegurar la efectividad y la justicia de las modificaciones legales.

**Palabras Claves:** Legislación Procesal Ecuatoriana, Suspensión de Actos Administrativos, Reforma Legal, Código Orgánico Administrativo, Derecho Administrativo.

## ABSTRAC

The main objective of this study is to analyze the Ecuadorian procedural legislation, specifically regarding the procedure for requesting the suspension of administrative acts, in order to propose a reform to Article 229 of the Administrative Organic Code. To achieve this objective, a methodology based on the hermeneutic-interpretive paradigm was used, allowing a deep understanding of language and legal concepts. Dogmatic, historical-legal, comparative, and interpretive methods were applied, complemented by an exhaustive documentary review and semi-structured interviews with a sample of five legal professionals, experts in Administrative Law and the topic of administrative acts.

The study's results reveal a critical need for reform in Article 229 of the COA. It has been identified that the current legal framework imposes disproportionate restrictions on the administered, especially in terms of deadlines for requesting the suspension of administrative acts and the lack of an impartial review process. The conclusions point to the need for legislation that better balances administrative efficiency with the protection of individual rights, suggesting a reform that extends the deadlines for contesting and establishes an independent review mechanism.

As a proposal, a reform of Article 229 of the COA is recommended, extending the deadline to request the suspension of administrative acts and creating an independent commission for its evaluation. In addition, detailed case studies, public consultations, and post-reform impact assessments are suggested to ensure the effectiveness and fairness of legal modifications.

**Keywords:** Ecuadorian Procedural Legislation, Suspension of Administrative Acts, Legal Reform, Administrative Organic Code, Administrative Law.

## INTRODUCCIÓN

### **Objeto de estudio**

El objeto de estudio de esta investigación se centra en el proceso de suspensión de actos administrativos en Ecuador, específicamente en el análisis crítico del plazo establecido para presentar solicitudes de suspensión de actos administrativos, así como en su efecto sobre el ejercicio del derecho a la defensa y el debido proceso de los administrados.

### **Campo de estudio**

El campo de estudio abarca el ámbito del derecho administrativo ecuatoriano y se enfoca en la suspensión de actos administrativos, con énfasis en la regulación y práctica de los plazos para solicitar dicha suspensión. La investigación se desarrolla en el contexto de la legislación, jurisprudencia y prácticas administrativas en Ecuador.

### **Descripción del problema**

El acto administrativo, como manifestación de la voluntad de la Administración Pública, es una herramienta fundamental en la toma de decisiones gubernamentales, este instrumento, que puede ser general o particular (Mendez & Mejía, 2019), se presume legítimo y ejecutable por defecto en Ecuador, y su implementación puede tener un impacto significativo en la vida de los ciudadanos y en sus derechos fundamentales.

Sin embargo, cuando los administrados consideran que un acto administrativo es injusto, ilegal o incorrecto, deben tener la capacidad de impugnarlo de manera efectiva (Ruiz, Vaca, Castro, & Benálcazar, 2023). En este contexto, la suspensión de actos administrativos se erige como un mecanismo vital para la protección de los derechos y la revisión de decisiones gubernamentales.

La suspensión de actos administrativos en Ecuador, regulada por el Artículo 229 del Código Orgánico Administrativo (COA), es un mecanismo esencial para el ejercicio de control de legalidad y protección de los derechos de los administrados, sin embargo, en la

práctica, este proceso plantea un problema jurídico crítico que socava los cimientos mismos del Estado de Derecho y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Uno de los aspectos más notorios y problemáticos es el plazo sumamente breve de tres días hábiles que se concede a los administrados para solicitar la suspensión de un acto administrativo una vez que ha sido notificado. Este período de tiempo, en apariencia limitado, suscita interrogantes sustanciales en relación con su compatibilidad con los principios fundamentales del derecho administrativo y, en particular, con el derecho a la defensa y el debido proceso, contemplado en el art. 76 numeral 7, literal b), l) y m) de la Constitución de la República del Ecuador. Considerando que el administrado se somete a la voluntad y criterio de la misma autoridad que dictó el acto administrativo impugnado, debiendo recurrir el acto administrativo dictado prácticamente en un mismo acto que la solicitud de suspensión de la ejecución, es decir, sin contar con el tiempo oportuno para la preparación de su defensa.

El conflicto central se manifiesta en cómo este plazo tan reducido puede afectar de manera sustancial la capacidad de los administrados para ejercer su derecho a impugnar actos administrativos que perciben como injustos o incorrectos. En un sistema jurídico donde los actos administrativos se presumen legales y ejecutables por defecto, este margen de tiempo limitado se convierte en un obstáculo sustancial para quienes buscan salvaguardar sus derechos y obtener una revisión justa y adecuada de las decisiones de la Administración Pública.

La vulneración de derechos constitucionales es notoria en este contexto, los administrados se ven confrontados con una situación de clara desigualdad frente a la Administración Pública, el breve plazo para presentar la solicitud de suspensión del acto, pone en riesgo su derecho a una defensa adecuada y su acceso a un debido proceso, ya que restringe la posibilidad de contar con asesoramiento legal, reunir pruebas en contra de un acto administrativo que, con frecuencia, involucra asuntos legales y técnicos complejos y

presentar argumentos sólidos en su defensa.

La consecuencia potencial de esta problemática es la vulneración sistemática de los derechos fundamentales de los administrados. La brevedad del plazo para solicitar la suspensión de actos administrativos puede resultar en decisiones apresuradas y, en última instancia, en la ejecución de actos que, aunque inicialmente parezcan legítimos, puedan ser profundamente injustos o incorrectos. Dicha situación no solo desafía la esencia misma del Estado de Derecho, sino que también socava la confianza de los ciudadanos en la Administración y en el sistema de justicia.

El análisis de esta cuestión no solo requiere una evaluación profunda de la legislación vigente, sino también de la jurisprudencia relevante y doctrina relacionada con el tema, además, es esencial examinar las experiencias de otros sistemas jurídicos que han enfrentado desafíos similares y han implementado soluciones que equilibran la eficiencia administrativa con la protección efectiva de los derechos de los ciudadanos.

Con el presente estudio se busca explorar posibles vías para garantizar una protección efectiva de los derechos de los administrados en el contexto ecuatoriano. En virtud de lo expuesto, es necesario una reforma al Código Orgánico Administrativo, para otorgar al administrativo la posibilidad de evitar un daño de imposible o difícil reparación, a través de su comparecencia ante una autoridad imparcial y con el tiempo oportuno para la preparación de su defensa.

### **Formulación del problema**

¿Cómo el procedimiento para solicitar la suspensión de actos administrativos en Ecuador, afecta el ejercicio del derecho a la defensa de los administrados y qué reformas podrían ser necesarias para abordar esta cuestión?

### **Delimitación del problema de investigación**

- Delimitación temporal: Esta investigación se lleva a cabo considerando el marco

normativo vigente, que incluye la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico Administrativo y otras regulaciones pertinentes. El estudio abarca desde agosto-octubre del año 2023, centrándose en la legislación y jurisprudencia aplicable hasta la fecha actual.

- **Delimitación espacial:** La investigación se enfoca en el territorio de la República del Ecuador limitándose a las regulaciones y prácticas administrativas en el ámbito nacional.
- **Delimitación de contenido:** La investigación se centra en el análisis del procedimiento establecido para solicitar la suspensión de actos administrativos en Ecuador y su impacto en los derechos fundamentales de los administrados, específicamente el derecho a la defensa y el debido proceso.

## **Objetivos**

### ***Objetivo general***

- Analizar la legislación procesal ecuatoriana acerca del procedimiento para solicitar la suspensión ejecución del acto administrativo para proponer una reforma del artículo 229 del Código Orgánico Administrativo.

### ***Objetivos específicos***

- Fundamentar los presupuestos doctrinales sobre el acto administrativo y el procedimiento para solicitar la suspensión de su ejecución.
- Analizar el contenido normativo sobre el acto administrativo y el procedimiento para solicitar la suspensión de su ejecución de este, a través de la revisión de documental jurídica y el criterio de ´profesionales del derecho.
- Proponer una reforma al artículo 229 del Código Orgánico Administrativo con la finalidad de otorgar al administrativo la posibilidad de evitar un daño de imposible o difícil reparación, a través de su comparecencia ante una autoridad imparcial y con el

tiempo oportuno para la preparación de su defensa.

### **Breve metodología investigativa**

La metodología de esta investigación se basará en una combinación de métodos teóricos y empíricos, con un enfoque jurídico y analítico, Se llevará a cabo un análisis exhaustivo de la legislación ecuatoriana vigente relacionada con la suspensión de actos administrativos, además se empleará el método de Sistematización Jurídico-Doctrinal para analizar la legislación vigente que aborda la suspensión de actos administrativos en Ecuador. Esto implicará un estudio minucioso de las disposiciones contenidas en la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y el Código Orgánico Administrativo (COA) pertinentes a este tema, el análisis se centrará en identificar plazos, limitaciones y requisitos legales relevantes.

Asimismo, se utilizará el método Jurídico Comparado para comparar la legislación ecuatoriana con la de otros países o regiones, esto permitirá identificar similitudes y diferencias en enfoques legales y prácticas relacionadas con la suspensión de actos administrativos, lo cual permitirá contextualizar las prácticas ecuatorianas en un contexto internacional.

### **Novedad científica**

La novedad científica de esta investigación reside en su enfoque exhaustivo y comparativo en el ámbito de la suspensión de actos administrativos en Ecuador, aunque el tema ha sido previamente examinado en el contexto legal, este estudio se destaca por su análisis detallado de la legislación ecuatoriana y su comparación con el derecho de otros países, lo cual permite proporcionar una comprensión más completa y contextualizada de este procedimiento administrativo.

Además, la propuesta de reforma que surgirá de esta investigación tiene como objetivo abordar las posibles deficiencias identificadas en la legislación actual, lo que representa una contribución significativa para mejorar la eficacia y protección de los derechos de los administrados en Ecuador.

El estudio tiene el potencial de influir en futuras decisiones legislativas y judiciales relacionadas con la suspensión de actos administrativos en el país, lo que lo convierte en un aporte relevante para el campo del derecho administrativo en Ecuador, en última instancia, este trabajo busca generar un impacto positivo en la justicia administrativa y la defensa de los derechos de los ciudadanos en el contexto nacional.

## CAPÍTULO I

### MARCO TEÓRICO

#### 1.1.Paradigmas

En el ámbito de la investigación jurídica sobre la suspensión de actos administrativos en Ecuador, se pueden identificar dos paradigmas que guían el enfoque metodológico y teórico de este estudio: el paradigma positivista y el paradigma crítico.

El paradigma positivista se caracteriza por un enfoque objetivo y descriptivo de la ley y las normas jurídicas (Fernández & Vela, 2021), en este contexto, la investigación se basa en la interpretación y aplicación literal de las disposiciones legales relacionadas con la suspensión de actos administrativos en Ecuador, como el Código Orgánico Administrativo y la Constitución de la República. Este enfoque busca comprender cómo se establecen los procedimientos legales y cómo se aplican en la práctica, sin cuestionar necesariamente la justicia o equidad de estas normas.

Por otro lado, el paradigma crítico adopta un enfoque más reflexivo y cuestionador (Maldonado, 2018), en este caso, la investigación no se limita a analizar la normativa vigente, sino que también busca comprender las implicaciones sociales, políticas y económicas de la suspensión de actos administrativos en Ecuador. Se examina cómo esta práctica puede afectar los derechos de los administrados y si existe una posible desigualdad en el acceso a la justicia administrativa, además, se considera la posibilidad de reformas legales que puedan mejorar la equidad y la protección de los derechos ciudadanos.

Ambos paradigmas son relevantes en el contexto de esta investigación, ya que permiten un análisis completo de la suspensión de actos administrativos, el paradigma positivista proporciona una comprensión sólida de las disposiciones legales existentes, mientras que el paradigma crítico abre la puerta a una reflexión más profunda sobre la justicia y la equidad en el sistema administrativo ecuatoriano. La combinación de estos enfoques

enriquece la investigación y permite abordar cuestiones legales y sociales complejas relacionadas con la suspensión de actos administrativos en el país.

## **1.2. Teorías Generales**

### ***1.2.1 Teoría general del acto administrativo***

La teoría general del acto administrativo es un pilare fundamental en el campo del Derecho Administrativo, esta teoría ha evolucionado a lo largo de la historia del derecho público, numerosos autores han contribuido a su comprensión, entre ellos Kelsen, Weber y Schmitt, quienes a través de sus postulados sentaron bases importantes para el desarrollo de esta teoría (Lazcano, 2009). Por ejemplo, Kelsen se enfocó en la jerarquía normativa y la importancia de la norma superior como base de legitimidad influyó en la comprensión moderna de la validez de los actos administrativos.

Weber en cambio, a través de sus trabajos sobre burocracia contribuyó a la teoría del derecho administrativo, sus ideas sobre la racionalidad, la formalización de los procedimientos y la legalidad en la administración pública influyeron en la conceptualización de cómo deben llevarse a cabo los procedimientos administrativos. Mientras que Schmitt, abordó cuestiones relacionadas con la discrecionalidad y la toma de decisiones en el ámbito administrativo, su trabajo sobre el Estado total y la función de la Administración en situaciones excepcionales ha sido relevante para entender las limitaciones y desafíos en el ejercicio de la función administrativa (Ortega Ruiz, 2021).

En líneas generales, se puede afirmar que el acto administrativo es una manifestación unilateral de voluntad emanada de una autoridad pública, realizada en el ejercicio de su potestad administrativa y cuyo objetivo primordial es la satisfacción del interés general. Considerando estos preceptos, varios autores clásicos del Derecho Administrativo conciben al acto administrativo, desde diversas perspectivas, cuando se examinaron las definiciones proporcionadas por Díez (1963), Serra (1981), Acosta Romero (1975), y García (2002), se

percibió una convergencia en la idea central de que el acto administrativo constituye una declaración de voluntad dirigida a la creación, modificación, reconocimiento, transmisión o extinción de derechos y obligaciones en el contexto de relaciones jurídicas subjetivas, sin embargo todos estos autores concuerdan en que el acto administrativo es una herramienta a través de la cual la Administración Pública busca alcanzar los objetivos de interés general.

No obstante, es importante notar algunas diferencias sutiles en sus respectivos enfoques, por ejemplo, mientras que Serra (1981) enfatizó la concreción y ejecutividad del acto administrativo, García (2002) se centró en su capacidad para producir efectos de derecho. Manuel Díez (2002) subrayó la naturaleza concreta y unilateral de la declaración de voluntad, y Acosta Romero (1975) destacó que el acto administrativo suele ser ejecutivo y tiene como objetivo principal la satisfacción del interés general.

A la luz de estas perspectivas, podría definirse el acto administrativo como una manifestación unilateral, concreta y ejecutiva de la voluntad emanada de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de su potestad pública, dicha manifestación tiene la finalidad de crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos y obligaciones, con el propósito primordial de satisfacer el interés general. Esta definición amalgama las similitudes destacadas por los autores mencionados y enfatiza la esencia del acto administrativo como un instrumento de la Administración Pública para el logro de sus objetivos en beneficio de la sociedad (Pérez, 2016).

### ***1.2.2 Teoría general del procedimiento administrativo***

La teoría del procedimiento administrativo arroja luz sobre la estructurada y meticulosa naturaleza de la toma de decisiones dentro de la Administración Pública, antes de sumergirse en la profundidad de la materia, es esencial comprender, como bien apunta la premisa inicial, que las acciones de la Administración Pública no emergen de la nada; su origen radica en un marco metodológico riguroso (Botassi G. , 2018).

En este contexto, distinguir entre proceso y procedimiento se ha vuelto un punto nodal en los estudios administrativos, mientras estos términos a menudo se utilizan indistintamente, su naturaleza y propósito son distintos. Autores como Gordillo (1997) y Sayagués Laso (1953) han destacado que, aunque el proceso tiene un carácter teleológico estatal, el procedimiento es principalmente formal. Gordillo, en particular, ha argumentado desde una perspectiva histórica que el término proceso debería estar reservado exclusivamente para el ámbito judicial. Sin embargo, otros eruditos, como Fiorini (2012) y Méndez (2019), sostuvieron que el concepto de proceso puede extenderse a la legislación y la administración. Si se considera a la clásica teoría de la división de poderes, es razonable concebir que cada función (ejecutiva, legislativa y judicial) tiene sus respectivos procesos y procedimientos.

Las definiciones varían según el autor consultado, por una parte Hutchinson (2019), por ejemplo, postuló que el procedimiento administrativo se compone de una serie de acciones formales que la Administración debe seguir al tomar decisiones, por otro lado, Botassi (2017) lo conceptualizó como una secuencia legalmente ordenada de acciones que culminan en una decisión administrativa. Comadira (2018), en una visión más extensiva, lo describió como una sucesión de actos orientados hacia el bienestar público y el interés común, subrayando su rol ordenador y regulador. Gordillo, en una perspectiva más inclusiva, se centra en cómo los interesados intervienen en la preparación de la voluntad administrativa.

No obstante, es crucial no perder de vista la esencia del procedimiento administrativo. Como González Pérez (2003) ilustrativamente señaló, el procedimiento es a la función administrativa lo que al acueducto al agua que por el mismo corre, más allá de ser un mero formalismo, tiene objetivos más profundos, ya que, busca proteger los derechos de los individuos y garantizar que las decisiones estatales sean legítimas, razonables y eficaces.

De acuerdo a Villacís (2021), la teoría general del procedimiento administrativo se ha centrado en dos pilares esenciales: la validez y la eficacia de los actos de la administración,

los mismos- son cruciales para determinar la legalidad y la eficacia de las acciones gubernamentales en la creación, modificación o extinción de relaciones jurídicas. Además, se ha observado que la regulación de los procedimientos administrativos incluye la definición de acto administrativo y sus principales características, aunque a menudo no se profundiza en la cuestión de la nulidad de los actos administrativos, que tiene una gran relevancia en la práctica administrativa.

En este sentido, Esteve Pardo (2019) consideró que el procedimiento administrativo también sirve como mecanismo de recolección de información y racionalización, es un instrumento vital en la gobernanza pública, ya que sirve como el marco estructural y metodológico que guía, legitima y da eficacia a las acciones del Estado, equilibrando los intereses públicos con los derechos individuales.

### ***1.2.3 Teoría de la motivación de los actos administrativos***

Dentro del ámbito del Derecho Administrativo, la motivación de los actos constituye un pilar fundamental que garantiza la transparencia, comprensión y legitimidad de la actuación de la administración pública. Esta teoría sostiene que la administración pública debe explicitar las razones y fundamentos que subyacen a sus decisiones, la importancia de la motivación ha sido abordada y enfatizada por diversos autores destacados en la materia.

Garrido Falla (2000) en su obra Tratado de Derecho Administrativo, señaló que la motivación no es solo un requisito formal, sino una garantía esencial que protege los derechos de los administrados al permitirles conocer y comprender el razonamiento administrativo detrás de un acto.

Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández (2017), también hicieron hincapié en la importancia de la motivación como elemento que da validez y legitimidad a los actos administrativos, los autores argumentan que una adecuada motivación refuerza el principio de transparencia y permite un eficaz control jurisdiccional de la actividad

administrativa.

Mientras que, Santamaría Pastor (2011), destacó que no todos los actos administrativos requieren el mismo grado de motivación, la extensión y profundidad de la motivación variará según la naturaleza del acto y las potenciales implicaciones que pueda tener para los derechos e intereses de los ciudadanos.-Bernard Auby (2019) explicó que la motivación no solo otorga validez a los actos, sino que también juega un papel clave en la promoción de la responsabilidad y transparencia administrativa en un contexto europeo en constante integración.

En una línea crítica, Eduardo Mazón Cardona (2016) se adentró en la intersección entre motivación y discrecionalidad administrativa, en su obra, Mazón Cardona argumenta que, si bien la discrecionalidad puede ser necesaria en ciertos actos administrativos, una motivación robusta y coherente es esencial para equilibrar este poder discrecional y garantizar la protección de los derechos de los administrados (Motivación y discrecionalidad en el acto administrativo).

Por otro lado, Parada Vázquez (2018) enfatizó en la imperativa necesidad de fundamentación en los actos administrativos, desde su perspectiva, un acto administrativo debidamente motivado no solo es esencial para que los administrados comprendan las decisiones, sino también para que puedan, en caso de disconformidad, impugnar estas actuaciones ante instancias competentes.

En este sentido, la motivación en los actos administrativos no es meramente un requisito formal, sino una manifestación esencial del compromiso democrático y transparente de la administración pública, como diversos juristas han señalado, esta motivación fortalece el vínculo de confianza entre el ciudadano y las instituciones, y brinda las herramientas necesarias para que las decisiones administrativas puedan ser entendidas, aceptadas y, cuando sea necesario, debidamente cuestionadas. En un estado de derecho, donde la protección de los

derechos de los administrados es primordial, la adecuada motivación emerge como un baluarte ineludible para garantizar una administración justa, equitativa y respetuosa de los principios democráticos.

### **1.3. Teorías Sustantivas**

#### ***1.3.1 La Administración Pública en el Estado Constitucional de Derechos***

El tejido Constitucional establece los cimientos de la Administración Pública, conformada por diversas instituciones estatales, organismos y departamentos, cada uno operando en sus dominios designados. Estas entidades aspiran a garantizar que todas las decisiones tomadas sean fundamentadas y, paralelamente, resguarden los vitales derechos de libertad y propiedad de los individuos, comprometiéndose a velar por el equilibrio social y la procuración del bienestar general. En esta estructura, Ecuador se autodefine como una nación Democrática y Pluricultural, en la que la soberanía descansa en la convicción colectiva, articulada mediante las instituciones de gobernabilidad (Cassagne J. C., 2018).

Con la implementación de la Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008), se identificaron cinco pilares fundamentales para la gestión estatal: las esferas Ejecutiva, Legislativa, Judicial, la de Transparencia y Control Social, y la Electoral, cada uno de estos sectores emite actos administrativos con implicaciones jurídicas, todos ellos amparados por el principio de autotutela, que engloba una presunción de legitimidad, habilidad ejecutiva, potestad de acción y el derecho de revisión.

En el contemporáneo escenario de Justicia y Derechos Constitucionales, bajo la luz del Neoconstitucionalismo, el poder estatal se subordina a las directrices de la Constitución, en este sentido, trabaja para garantizar derechos como una existencia digna, paridad, libre expresión y reflexión, autonomía contractual, honorabilidad, un ambiente equilibrado, acceso a servicios óptimos y el respeto a la propiedad (CRE, 2008), dichos derechos, enclavados en el orden jurídico, son materializados por entidades específicas, en sintonía con sus

responsabilidades asignadas.

El espectro del derecho público proporciona un esquema que guía tanto la configuración como las actividades del Estado. Acorde a principios y directrices jurídicas, el Artículo 227 de la CRE establece que la Administración Pública debe actuar en beneficio de la comunidad, subrayando aspectos como efectividad, rendimiento, excelencia, sincronización y claridad, entre otros, este enfoque constitucional refleja la determinación estatal de fomentar el bien común a través de instituciones y mecanismos delineados en la Carta Fundamental.

Bajo esta óptica, se comprende que la noción de administración, proveniente etimológicamente de "administrar" - que se traduce como "prestar un servicio" - se refiere a un conjunto de acciones con un objetivo específico, la visión se centra en la tarea de administrar, sin otorgarle preeminencia a la entidad o al individuo que realiza la actividad (Dromi R. , 2019). Así, se deduce que toda función gubernamental tiene una dimensión administrativa, no obstante, en un sentido más detallado, la Administración Pública representa un ente organizado con un diseño y sinergia específicos.

En este contexto, los funcionarios públicos desempeñan un papel crucial en la realización de las metas gubernamentales, dotados de un mandato, están habilitados para actuar conforme a las directrices constitucionales y legales, garantizando decisiones ajustadas a derecho y evitando desvíos arbitrarios que puedan amenazar los derechos esenciales de la población, las decisiones que toman forma mediante actos administrativos amparados por el Derecho Administrativo, son orientadas hacia el avance del país en dimensiones sociales, culturales y financieras. El dominio administrativo, dotado de poder y credibilidad, lleva a cabo una serie de funciones enmarcadas en su competencia, estas actividades se traducen a través del acto administrativo (Huaca, 2017).

### ***1.3.2 El acto administrativo***

Desde las antiguas civilizaciones, los mecanismos de administración y control sobre los pueblos han sido esenciales para el desarrollo y mantenimiento del orden social, con la evolución del derecho y la consolidación de las estructuras estatales, el acto administrativo emerge como una herramienta primordial que refleja la voluntad del Estado en relación con sus ciudadanos. El acto administrativo, aunque con antecedentes en diversas tradiciones jurídicas, tiene fuertes raíces en el Derecho Administrativo español, el cual, a su vez, se inspiró en las bases jurídicas del Derecho francés, este nexo histórico es fundamental para comprender el desarrollo y evolución de dicho acto en diferentes jurisdicciones, incluyendo Ecuador (Marcos, 2022).

El acto administrativo es uno de los vehículos más notorios a través de los cuales la administración pública expresa su voluntad y materializa sus decisiones, más que una simple herramienta técnica, se convierte en el puente entre la administración y la ciudadanía, siendo el reflejo de decisiones que inciden directamente en la vida de las personas. Siguiendo la visión de Dromi (2019), se entiende que cada acción jurídica del aparato administrativo se concreta en un acto administrativo.

Por su parte, la conceptualización ofrecida por García de Enterría (2018) y Martínez (2019) orientó a comprender la profundidad de estos actos, identificándolos como manifestaciones de voluntad o discernimientos realizados desde la esfera administrativa, pero siempre diferenciados de los de naturaleza reglamentaria.

De este modo, el acto administrativo se establece como una piedra angular en la relación entre la administración y los ciudadanos, determinando el alcance y naturaleza de sus derechos y deberes, así, el acto administrativo no solo es una herramienta jurídica, sino que también es una manifestación del poder y responsabilidad del Estado ante sus ciudadanos, u comprensión y análisis es fundamental para garantizar un ejercicio del poder público ajustado

a derecho, transparente y en beneficio del interés general (Martínez, 2019).

García (2018) explicó que la declaración de voluntad puede ser emitida a través de cualquier medio documental, físico o digital, donde se asume el cometido de tomar decisiones, y la configuración de derechos y obligaciones de los particulares. El alcance de este tipo de actos, se limita a un ámbito concreto, convirtiéndose en el mecanismo por el cual la administración pública evidencia su voluntad, perfilándose como la máxima expresión de la voluntad administrativa, al respecto, Martínez (2019) explicó que a través del acto administrativo adoptan decisiones se definen derechos y obligaciones para los particulares.

En el contexto ecuatoriano, la Constitución ecuatoriana, como carta magna del Estado, establece los pilares fundamentales de la organización y funcionamiento del aparato público, en ella, se subraya el carácter de servicio a la colectividad de la administración pública, tal precepto no es una simple declaración retórica; es una directriz que obliga a todas las entidades y organismos del sector público a obrar bajo los principios y competencias estipulados en el marco jurídico (Ramírez, 2012).

En el Código Orgánico Administrativo ecuatoriano (COA, 2017), el acto administrativo se presenta como la declaración por excelencia a través de la cual la Administración Pública manifiesta su voluntad, es así que el ar. 98 lo define como "la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales...". Tal declaración, que puede manifestarse tanto en medios físicos como digitales, tiene como fin principal tomar decisiones y configurar derechos y obligaciones de los particulares (García E. , 2018).

El acto administrativo, una herramienta esencial en la administración pública, es el puente entre la voluntad estatal y la concreción de esa voluntad en acciones tangibles, al desglosar la estructura conceptual del mismo, se puede comprender mejor la naturaleza del mismo, a partir del art. 98 del COA, se extraen las siguientes dimensiones del acto

administrativo:

**Declaración de voluntad:** El acto administrativo nace de una declaración, entendida no sólo como una mera afirmación, sino como la externalización de un proceso intelectual, Dromi (2019) enfatizó que es una materialización del pensamiento, sea este verbalizado o escrito, que puede manifestarse incluso a través de acciones que demuestran una intención deliberada previa.

**Decisión en Beneficio Común:** Más allá de una simple intención, la voluntad en este contexto se refiere a la resolución de la administración pública de actuar en áreas específicas que le competen, buscando siempre el bienestar colectivo, aunque la voluntad es la fuerza motriz detrás de una declaración, los actos administrativos también pueden reflejar otros estados cognitivos, como evaluaciones o discernimientos (Sánchez, Chamba, Moncayo, & Sarmiento, 2019).

**Determinación Unidireccional:** El acto administrativo es fundamentalmente unilateral. Proviene de la administración pública y, aunque puede tener repercusiones en diversas partes, se origina únicamente de la determinación de la entidad estatal, como señaló Gordillo (2011), este acto es distinto de los contratos o acuerdos, resaltando la posición predominante de la administración en su relación con el ciudadano.

**Derivado de la Autoridad Legítima:** No cualquier entidad o individuo puede emitir un acto administrativo, este se genera exclusivamente desde el ejercicio de las funciones administrativas que la Constitución y la ley otorgan, es esta autoridad legal la que proporciona legitimidad y fuerza jurídica a la decisión tomada (Sánchez, Chamba, Moncayo, & Sarmiento, 2019).

**Alcance Expansivo de la Autoridad:** La función administrativa, y por ende la facultad de emitir actos administrativos, no está limitada solo a las entidades gubernamentales tradicionales, entes como corporaciones, universidades privadas y otros pueden, bajo ciertas

circunstancias, tener el mandato para actuar en nombre del Estado (Trayter, 2017).

**Efectos Jurídicos:** Los actos administrativos no son meras declaraciones; son decisiones que producen efectos concretos, ya sea que se dirijan a un individuo o a un colectivo, su objetivo es producir un cambio tangible, ya sea positivo o negativo, en los derechos del destinatario, es esta capacidad de influir directamente en la esfera jurídica de los ciudadanos lo que les otorga su relevancia y poder (Sánchez, Chamba, Moncayo, & Sarmiento, 2019).

**Vinculación Directa:** Una vez emitido y notificado el acto administrativo, se crea una relación directa entre la administración y el sujeto afectado, el acto vincula al administrado, estableciendo deberes, derechos o modificando situaciones preexistentes (Dromi R. , 2019).

**Naturaleza Pública y Ejecutiva:** No se trata simplemente de decisiones; son declaraciones con carácter público, unilateral y con la capacidad de ser ejecutadas, Marienhoff (2011) lo esbozó claramente al identificar a estos actos como manifestaciones que afectan directamente la esfera jurídica, ya sea creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas.

**Medios Diversos de Expedición:** Las tecnologías actuales ofrecen una diversidad de medios para expedir actos administrativos, ya sea en formato físico, digital o incluso a través de comunicaciones electrónicas, lo esencial es garantizar la autenticidad, integridad y validez del acto, lo cual puede ser respaldado mediante firmas electrónicas y certificados digitales (Sánchez, Chamba, Moncayo, & Sarmiento, 2019).

**Registro y Transparencia:** Mantener un registro adecuado de los actos administrativos es esencial para la transparencia y la rendición de cuentas, las administraciones públicas deben asegurar que estas decisiones se documenten adecuadamente en expedientes administrativos, permitiendo su revisión y garantizando el acceso a la información pública, dicha documentación, que puede ser digitalizada, también sirve como protección de los

derechos de los ciudadanos y como herramienta de supervisión y revisión (Sánchez, Chamba, Moncayo, & Sarmiento, 2019).

### **1.3.2.1 Elementos esenciales del acto administrativo**

Para que un acto administrativo se reconozca válido y efectivo, ciertos componentes cruciales deben estar presentes, sin la totalidad de estos elementos, el acto administrativo puede considerarse imperfecto, y cualquier deficiencia podría resultar en irregularidades que comprometan su legitimidad. A lo largo del tiempo, expertos en el área han llegado al consenso sobre los pilares esenciales de cualquier acto administrativo, que son: sujeto, causa, objeto, finalidad, forma y moralidad.

#### ***Sujeto***

El protagonista de cualquier acto administrativo es la propia Administración Pública, que actúa a través de un representante con la autoridad legítima para dictar dicho acto. La figura del administrado emerge en situaciones donde el acto es bilateral, aunque un acto administrativo puede abordar diversas temáticas, siempre debe ser el producto de un ente público, no de un individuo, la Administración Pública, como entidad, actúa por medio de sus diversos órganos, pero solo aquel con la competencia adecuada tiene la autoridad para dictar un acto administrativo (Jaramillo, 2022).

En situaciones donde el acto es bilateral, el administrado no necesita poseer una capacidad especial para participar, ya que sus derechos y responsabilidades se determinan según las reglas del Derecho Privado. Citando a Santofino (2013) este dividió el elemento sujeto en dos: sujeto activo, representado por la Administración Pública u otro órgano estatal competente, y sujeto pasivo, que sería aquel afectado directamente por el acto administrativo, el sujeto pasivo puede ser cualquier persona o entidad, ya sea local o extranjera, pública o privada. También puede tratarse de otra administración en caso de interacciones entre administraciones, es importante entender que, según Santofino, el acto administrativo es

fundamentalmente unilateral, y el sujeto pasivo es simplemente aquel sobre el cual el acto tiene consecuencias jurídicas.

### ***Causa***

La causa de un acto administrativo es un elemento que ha generado múltiples discusiones en el ámbito académico, en este contexto, emergen principalmente dos escuelas de pensamiento: la objetivista y la subjetivista. En la primera, la causa se origina en los antecedentes, ya sean hechos o marcos legales, que validan la existencia del acto administrativo, mientras que en la corriente subjetivista ve la causa en la intención o voluntad de quien emite el acto (Sánchez, Chamba, Moncayo, & Sarmiento, 2019).

Es crucial notar que muchos expertos argumentan que la causa real de un acto no se halla en la voluntad del emisor sino en la norma legal que da lugar al acto, de esta manera, el principal error de los subjetivistas sería trasladar el concepto de causa desde un marco normativo hacia el ámbito de la intención o voluntad, la causa de un acto administrativo radica en la consecución de un objetivo específico estipulado por una norma, en otras palabras, la causa se identifica con la coherencia entre el acto y los objetivos de la potestad ejercida (Gordillo A. , 2017).

### ***Forma***

La forma es el vehículo a través del cual el acto administrativo se manifiesta en el mundo jurídico, comúnmente, este vehículo es de naturaleza escrita, lo cual garantiza no solo que se ha llevado a cabo el acto, sino que se ha seguido el proceso adecuado para su realización, la forma escrita otorga certeza y transparencia, y asegura el respeto al orden procedimental (Moreta, Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA, 2021).

### ***Finalidad***

El objetivo primordial de todo acto administrativo es satisfacer un fin público, el cual es asignado ya sea de manera explícita o implícita por una norma, este propósito puede

variar, matizándose de acuerdo con las particularidades de diferentes sectores o instituciones. Sin embargo, el acto administrativo siempre debe alinearse con ese propósito; de no ser así, se estaría incurriendo en un vicio legal (Sánchez, Chamba, Moncayo, & Sarmiento, 2019).

La finalidad es esencialmente el motivo que impulsa la creación del acto administrativo, la coherencia entre la finalidad y el objeto del acto es crucial para su legitimidad, la misma no debe ser oculta, engañosa o falsa, además, cualquier diferencia entre la finalidad y el objeto del acto podría generar una desviación de poder, lo que ocasionaría su invalidez (Moreta, Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA, 2021).

Dromi (2015) argumentó que un acto es considerado viciado por desviación de poder cuando se utiliza la potestad legal con objetivos distintos a los establecidos en la ley, particularmente si se busca beneficio personal o para terceros, o incluso para la propia administración. La Administración Pública siempre debe priorizar el interés público en sus actos, así, es esencial que la finalidad de cualquier acto administrativo refleje este interés público, independientemente de los motivos y el objeto que lo respalden.

### ***Moralidad***

La moralidad es a menudo considerada por algunos expertos como un aspecto secundario del acto administrativo, no obstante, debido a su gran importancia en el ámbito de las relaciones humanas y el acto administrativo, se ha defendido la idea de que debería ser considerada como un elemento autónomo y específico. Marienhoff (2011) argumentó que, como el acto administrativo es una manifestación de la voluntad estatal, es crucial mantener una base moral en su ejecución, siendo el Estado el creador y garante de derechos.

La moralidad, en este contexto, no solo se refiere a la ética o la rectitud en la conducta, sino también a la buena fe, integridad y transparencia en la toma de decisiones, un acto administrativo que viole estos principios morales es considerado nulo, la moralidad es tan esencial como cualquier otro elemento del acto administrativo, tanto en acciones

discrecionales como regladas (Sánchez, Chamba, Moncayo, & Sarmiento, 2019)

### **1.3.2.2 Elementos accesorios del acto administrativo**

Los actos administrativos poseen ciertos componentes que, si bien no son cruciales para su existencia, pueden modificar su característica estándar y alterar su impacto legal. Marienhoff (2011) sugirió que, aunque no esenciales, estos aspectos pueden ser integrados al acto por decisión de las partes involucradas. Estos componentes son: duración, contingencia y requisitos.

#### ***Duración***

Refleja el lapso específico durante el cual un acto administrativo está en vigor o deja de estarlo, dicho componente es vital porque delimita el momento en que una determinación administrativa adquiere carácter concluyente, una vez que concluye esta duración, otros lapsos, como los plazos de reclamación, pueden entrar en juego. En la administración, la conclusión de esta duración ocurre de forma inmediata, haciendo que cualquier esfuerzo por constatar su fin sea solo una constatación (Rojas, 2023).

#### ***Contingencia***

Estipula que un acto podría depender de un suceso futuro no garantizado, dependiendo de si el acto empieza o finaliza con dicho suceso, la contingencia puede ser anticipada o posterior, dichos eventos pueden surgir de fenómenos naturales o acciones humanas, es importante destacar que, a diferencia de la duración, que es un periodo establecido, la contingencia se centra en acontecimientos no garantizados (Sánchez, Chamba, Moncayo, & Sarmiento, 2019).

#### ***Requisitos***

Hace referencia a responsabilidades específicas otorgadas al beneficiario dentro del acto, para que se reconozca un requisito, debe presentarse una responsabilidad diferente a las ya delineadas por las normas para ese acto en particular, aunque hay debates sobre si el

requisito es relevante en actos administrativos, algunos creen que comparte paralelismos con su uso en el ámbito privado y puede ser considerado un aspecto complementario que podría concluir el acto. En definitiva, los aspectos complementarios, pese a no ser vitales en un acto administrativo, tienen el potencial de alterar su envergadura y las repercusiones legales que conlleva (Álvarez & Arias, 2020).

### **1.3.2.3 Requisitos de validez del acto administrativo**

Conforme al artículo 99 del COA, existen ciertos criterios que validan la eficacia de un acto administrativo:

#### ***Competencia***

La capacidad legal de un órgano administrativo para actuar se conoce como competencia, dicha capacidad delinea los temas bajo la jurisdicción de cada autoridad y marca las fronteras de acción para las entidades públicas y sus órganos, es esencial que cualquier acto administrativo provenga del ente autorizado por ley para emitir esa decisión, de no ser así, dicho acto carecería de legitimidad, resultando en su invalidación (Kloss, 2018).

#### ***Objeto***

Todo acto administrativo debe incluir un compromiso específico: ya sea ejecutar, abstenerse o ceder, este compromiso debe ser claro, legal y viable, asimismo, no debe dañar a terceros y debe ser éticamente aceptable. El contenido se desglosa en tres partes: una que lo identifica, otra que se deduce de normativas legales pertinentes y, finalmente, una parte eventual que puede o no estar presente en el acto administrativo (Álvarez & Arias, 2020).

#### ***Voluntad***

De acuerdo a Sánchez et al. (2019), es el reflejo de la determinación estatal, manifestada a través de una declaración formal, dicha intención es esencial para autenticar la esencia del acto administrativo, comprende dos dimensiones: la subjetiva que es la perspectiva personal del funcionario encargado y la objetiva, que es la base fáctica y legal del

asunto a decidir .

### ***Procedimiento***

La efectividad de un acto administrativo está supeditada al cumplimiento de ciertas normas y trámites previos a su emisión, estos protocolos aseguran que el acto no surge meramente de la voluntad de la autoridad, sino que respeta procedimientos legales establecidos, ignorarlos podríallegar a la nulidad del acto en cuestión (Sánchez, Chamba, Moncayo, & Sarmiento, 2019).

### ***Motivación***

Cualquier acto administrativo requiere una base lógica y razonada que explique su propósito y contenido, este fundamento brinda claridad y transparencia, garantizando que las decisiones tomadas sean justificadas y entendibles para todas las partes involucradas, es esencial que esta motivación cite las normativas o principios jurídicos pertinentes y exponga su relevancia con respecto al contexto en cuestión (Lucas, 2021), tal como establece el Artículo 76 de la CRE, es esencial que las decisiones de las autoridades estén debidamente motivadas, de lo contrario, dichos actos o decisiones serán consideradas nulas.

#### **1.3.2.4 Características del acto administrativo**

El acto administrativo, como elemento central del Derecho Administrativo, representa una de las manifestaciones más significativas de la acción estatal, su importancia radica en que, a través de él, las autoridades públicas ejercen sus facultades y poderes para regular, controlar y decidir asuntos de interés público. En este contexto, resulta fundamental comprender y analizar las características esenciales que definen al acto administrativo, las cuales no solo delimitan su naturaleza y alcance, sino que también determinan su validez y eficacia, a continuación se mencionan

### ***Efectos jurídicos***

El acto administrativo es un instrumento esencial en la actividad de la Administración

Pública y se distingue por varias características fundamentales que lo definen y le otorgan su singularidad, entre estas características, se destacan los efectos jurídicos que genera, los cuales pueden ser de naturaleza individual o general, tal como establece el artículo 98 del COA. Los efectos jurídicos de un acto administrativo son una de las características centrales que lo diferencian de otras manifestaciones de voluntad en el ámbito administrativo, según el artículo mencionado, estos efectos pueden ser individuales o generales (Villacís, 2021).

Los efectos individuales se refieren a situaciones en las que el acto afecta directamente a una persona o grupo específico de personas, en contraste, los efectos generales se relacionan con actos que tienen un alcance más amplio y se aplican de manera abstracta y continua, sin agotarse con su ejecución en una sola ocasión. Generalmente, los actos que generan efectos generales son las normas administrativas, como leyes, decretos, reglamentos y acuerdos, estas manifestaciones jurídicas poseen un carácter universal y afectan a toda la comunidad, ya que son de efectos erga omnes, además, son abstractas y permanentes en el tiempo, lo que significa que su vigencia no se limita a una situación puntual, sino que se extiende en el tiempo (Simón, 2018).

A pesar de esta distinción entre efectos individuales y generales, tanto la legislación como la jurisprudencia han reconocido la posibilidad de que se generen actos administrativos con efectos generales, esto añade una perspectiva interesante a la clasificación tradicional de los actos administrativos y puede tener implicaciones significativas en términos de derechos y garantías.

Por ejemplo, la CRE (2008) en sus artículos 436, numeral 2 y 4, establece la acción de inconstitucionalidad como una vía de impugnación ante actuaciones administrativas que vulneren derechos constitucionales, lo cual significa que los ciudadanos tienen la posibilidad de cuestionar actos administrativos, incluso aquellos con efectos generales, si consideran que contravienen disposiciones constitucionales. Guerrero (2020), sugirió que podría proceder

una acción por incumplimiento contra un acto administrativo con efectos generales, siempre y cuando dicho acto contenga una obligación clara, expresa y exigible, esta perspectiva se basa en la idea de que un acto de esta naturaleza podría asimilarse a un acto normativo y, por lo tanto, no sería susceptible de acción de protección.

En contraposición a los actos administrativos de carácter general, existen aquellos que tienen un carácter individual y están dirigidos a una persona en concreto o a un grupo de personas que se pueden individualizar o determinar de manera específica. Esta distinción es relevante ya que, como señalaron Moreta (2019) y García de Enterría y Fernández (2006), tanto los actos administrativos individuales como los generales tienen en común el hecho de que se agotan en su simple cumplimiento. Esto significa que una vez que se ejecuta un acto administrativo, sus efectos jurídicos se consumen y no perduran en el tiempo.

En contraposición a los actos administrativos de carácter general, existen aquellos que tienen un carácter individual y están dirigidos a una persona en concreto o a un grupo de personas que se pueden individualizar o determinar de manera específica, esta distinción es relevante ya que, como señalaron Moreta (2019) y Ortiz (2020), tanto los actos administrativos individuales como los generales tienen en común el hecho de que se agotan en su simple cumplimiento, esto significa que una vez que se ejecuta un acto administrativo, sus efectos jurídicos se consumen y no perduran en el tiempo.

### ***Presunción de legitimidad***

La presunción de legitimidad en el contexto de los actos administrativos es esencial para comprender uno de los pilares fundamentales del Derecho Administrativo, previo a al análisis de este aspecto, es necesario destacar la relevancia de la autotutela en este ámbito legal, este principio distintivo, otorga a la Administración Pública la capacidad de actuar de manera autónoma, ejecutando sus actuaciones unilaterales y produciendo efectos inmediatos sin requerir la intervención de los órganos jurisdiccionales en juicios declarativos o ejecutivos

(Oyarte, 2019).

La autotutela que tiene como objetivo el servicio al interés general, se desglosa en dos modalidades esenciales: la autotutela declarativa y la autotutela ejecutiva, Zavala (2011) explicó que la autotutela confiere a la Administración la facultad de emitir actos que disfrutan de una presunción legal de validez, lo cual significa que tales actos se presumen conformes a la normativa legal vigente. Tanto el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (art. 68) como el COA (art. 229), establecen que los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde su dictado y, en su caso, notificación, salvo en situaciones de suspensión previamente previstas.

A pesar de la importancia de esta presunción de legitimidad en el ámbito administrativo, es notable la omisión del COA al no abordar este tema específicamente en un artículo independiente, en vista que, dicha presunción es crucial e implica que un acto administrativo se presume legítimo cuando se considera válido y eficaz de manera simultánea (Villacís, 2021)

Para abordar esta carencia normativa en el COA, es necesario recurrir al Código Orgánico General de Procesos (COGEP), que, en su artículo 329, establece claramente que “los actos administrativos gozan de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad”, esta disposición complementa y suple la omisión legislativa, reafirmando que los actos administrativos se presumen legítimos en virtud del procedimiento seguido para su emisión y el contenido de los mismos, siempre y cuando se ajusten a la normativa vigente y respeten los derechos de las personas afectadas (Villacís, 2021) .

Sin embargo, es crucial entender que esta presunción de legitimidad no es inmutable ni invulnerable, los administrados tienen el derecho y la facultad de impugnar un acto administrativo si consideran que esta presunción ha sido quebrantada por la Administración Pública, en tal caso, les corresponde demostrar, ya sea ante los órganos administrativos o

judiciales, las irregularidades en el procedimiento o las posibles vulneraciones de derechos fundamentales, la presunción de legitimidad, por lo tanto, es un equilibrio delicado entre el interés de la Administración en mantener la eficacia de sus actos y el derecho del administrado a cuestionarlos cuando existen fundamentos legales o fácticos para hacerlo (Guerrero, 2020).

### ***Ejecutividad***

La ejecutividad puede considerarse como la capacidad intrínseca de un acto administrativo para modificar el ordenamiento jurídico, la Administración Pública ejerce su autoridad al ejecutar actos administrativos, a menudo imponiendo coactivamente su voluntad sobre aquellos obligados, sin que la oposición de los particulares pueda impedir su ejecución. Esto se hace con el propósito de satisfacer los intereses generales, sin embargo, la falta de esta facultad podría resultar en la suspensión indefinida de la acción estatal, a menos que las reglas estén claramente definidas y que la suspensión de la ejecución de un acto administrativo cuente con consideraciones que eviten su abuso por parte de la Administración o de los administrados (Oyarte, 2019).

La ejecutividad debe mantenerse en equilibrio con los derechos de las personas, que son uno de los fines primordiales del Estado, por ello, esta característica distintiva de los actos administrativos guarda una estrecha relación con su eficacia. En el contexto español, la autotutela declarativa se conoce como ejecutividad y se refiere a la presunción de validez o legitimidad de un acto administrativo, es decir, se presume que ha sido emitido de acuerdo con el ordenamiento jurídico (Zurita, 2020)

La ejecutividad no constituye un atributo inherente o permanente del acto administrativo, sino más bien una competencia ocasional de la administración para ejecutarlo por sí misma, esta característica permite que las declaraciones unilaterales se ejecuten directamente sin la necesidad de recurrir a un órgano jurisdiccional para que declare su

cumplimiento y ordene su ejecución (2017).

### ***Ejecutoriedad***

La ejecutoriedad es un atributo crucial de los actos administrativos que concede a las autoridades administrativas la facultad de ordenar y llevar a cabo la ejecución de estos actos sin requerir la intervención de un tribunal, bajo este principio, la administración puede ejecutar sus propios actos, incluso utilizando la coacción si es necesario, sin depender de la autorización de un tribunal (Zurita, 2020).

La autotutela ejecutiva, también conocida como ejecutoriedad, implica que la administración puede hacer cumplir de manera coactiva sus actos administrativos sin recurrir, en principio, a la jurisdicción, dicho principio se deriva de la presunción de validez que gozan los actos administrativos, sin embargo, es importante destacar que la ejecutoriedad no es una característica intrínseca y permanente de los actos administrativos, puede ser revocada cuando un acto administrativo es claramente ilegal, es decir, cuando carece de la más mínima apariencia de regularidad en sus aspectos formales, como la competencia y el procedimiento (Villacís, 2021)

La presunción de legitimidad y la ejecutoriedad implican que la administración pública no necesita la intervención de un tercero, como un tribunal, para ejecutar sus actos, mismos que se consideran conformes a la normativa y se presume que han seguido un proceso adecuado y que provienen de una autoridad competente.

Si un administrado se niega a cumplir un acto administrativo, la normativa ecuatoriana autoriza a los órganos públicos a utilizar diversos mecanismos para forzar el cumplimiento, incluso sin acudir a la vía judicial, lo mencionado implica que la ejecución es inmediata y genera la obligación de los órganos públicos de buscar el cumplimiento de las decisiones administrativas, dicha ejecución sin intervención judicial permite que los actos administrativos se cumplan y que se logren los objetivos del Estado, que son la prestación de

servicios y la protección de los derechos de las personas.

La ejecución de los actos administrativos se puede llevar a cabo incluso en contra de la voluntad de los administrados, esto significa que, si un acto impone una obligación a un administrado y este se niega a cumplirla, la administración pública puede recurrir a la ejecución forzosa, si es necesario, para garantizar que se cumpla la decisión administrativa, es importante destacar que esta capacidad de ejecución por parte de los órganos estatales es exclusiva de la administración pública y representa un poder significativo (Álvarez & Arias, 2020).

### ***Impugnabilidad***

El acto administrativo es una manifestación de voluntad o de juicio emanada de una entidad administrativa en ejercicio de sus potestades, dichos actos, una vez emitidos, se ven investidos de una presunción de validez y legitimidad, lo cual significa que se consideran plenamente efectivos y conformes a derecho desde su nacimiento, salvo prueba en contrario, en consecuencia, la presunción otorga seguridad jurídica tanto a la administración como a los administrados (Villacís, 2021).

En virtud de dicha presunción, el administrado que considere que un acto administrativo afecta sus derechos subjetivos o intereses legítimos tiene la carga de impugnarlo, si no lo hace en el plazo que señale la normativa aplicable, el acto adquirirá firmeza y será irrevocable en el futuro, es importante recalcar que no cualquier acto es susceptible de impugnación, sino únicamente aquellos que vulneren derechos subjetivos, intereses legítimos o, en ciertas circunstancias, principios y derechos constitucionales (Zamora, Arrobo, & Cornejo, 2018).

La impugnación de un acto administrativo no se realiza de manera arbitraria, el administrado, al considerarse afectado por la decisión, debe observar y seguir un procedimiento determinado por la ley para que su inconformidad sea atendida, esta es una

garantía que busca equilibrar la relación entre el poder administrativo y el ciudadano, estableciendo mecanismos de control y revisión de las decisiones gubernamentales (Villacís, 2021).

Los mecanismos de impugnación en sede administrativa son diversos y se configuran como recursos que el administrado puede interponer, tal es el caso del recurso de reposición, que según Oyarte (2019) en determinadas situaciones, ya no es obligatorio agotar, asimismo, otros recursos como el de apelación o el extraordinario de revisión no necesitan ser necesariamente agotados para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, donde se revisan las decisiones de la administración pública.

En definitiva, la impugnación de los actos administrativos constituye una herramienta esencial en un estado de derecho, esta permite que los ciudadanos tengan la capacidad de cuestionar y buscar la revisión de decisiones que consideren perjudiciales, a la vez que se garantiza un equilibrio entre la eficacia administrativa y el respeto a los derechos de los administrados (Muñoz, 2013).

### ***1.3.3 El recurso de apelación***

El recurso de apelación, tal como está estructurado en el COA, es un instrumento ordinario que permite desafiar decisiones sin la necesidad de ceñirse a causas concretas, proporciona a quienes apelan, los ciudadanos, la oportunidad de presentar sus argumentos y pedir a la Administración Pública una revisión o anulación de su pronunciamiento (Poveda, 2018).

Este recurso funciona como una solicitud dirigida a la autoridad superior, en este contexto a la máxima figura del organismo o institución pública, con el propósito de que reevalúe la decisión tomada por su subalterno. El objetivo puede ser que dicha decisión sea revocada, modificada, reemplazada o anulada, como representa una instancia renovada, el funcionario tiene el mandato de inspeccionar todos los aspectos factuales y legales discutidos

en la etapa inicial, según Mejía (2013), es el mecanismo primordial para concluir el proceso administrativo y solidificar la decisión, ya que, tras la determinación mediante la apelación, la misma no puede volver a ser desafiada de manera ordinaria a nivel administrativo.

Por su parte, Granda (2018) expuso que el recurso de apelación emerge como una vía para cuestionar tanto los fundamentos sustantivos como procedimentales detrás de un acto administrativo, especialmente si se identifica alguna irregularidad en sus componentes o en el proceso que lo rodea. El recurso de apelación cuenta con un marco temporal específico para su presentación, según lo estipulado en el art 224 del COA, el recurrente tiene un margen de diez días desde la notificación del acto administrativo para interponer este recurso.

El académico Mejía (2013) sostuvo que el COA representa un retroceso en cuanto a los derechos del administrado, especialmente en relación con el plazo para la interposición del recurso de apelación, en la práctica, este plazo resulta insuficiente, ya que, para cuando el administrado recibe la notificación, reflexiona sobre ella, busca asesoramiento legal y su abogado revisa la situación, es probable que se haya agotado el tiempo disponible.

Es vital resaltar que solicitar aclaraciones o reformas al acto administrativo no pausa el período de diez días para la apelación, sin embargo, el acto de convalidación sí lo hace, esto subraya la importancia de comprender cómo operan estas reglas y cuándo comienza oficialmente el período de apelación. El recurso de apelación debe ser presentado a la autoridad que emitió el acto administrativo, este órgano recibirá el recurso y lo derivará a la máxima autoridad administrativa correspondiente (Villacís, 2021).

#### ***1.3.4 Suspensión del Acto Administrativo***

El mecanismo de suspensión del acto administrativo emerge como una herramienta esencial que permite a los administrados limitar o detener temporalmente los efectos de un acto originado en la administración pública, sin embargo, su aplicación en el sistema jurídico ecuatoriano ha revelado ciertos vacíos normativos y prácticos. La suspensión del acto

administrativo es una interrupción temporal de los efectos del acto debido a ciertas causales legales, ya sea por decisión de un funcionario en sede administrativa o por un juez en sede jurisdiccional (Almeida, 2019).

En Ecuador, la regulación de la gestión de la administración pública se encuentra en el COA, esta normativa respalda la emisión de actos administrativos que, por defecto, se consideran válidos y se ponen en marcha inmediatamente, no obstante, el marco legal ecuatoriano da espacio, en su artículo 229, para que los ciudadanos puedan pedir la suspensión del acto administrativo dentro del propio sistema administrativo.

Si un acto administrativo no es intrínsecamente nulo, tiene que ser respetado tanto por los ciudadanos como por la administración, sin embargo, hay excepciones, particularmente cuando se percibe que la puesta en marcha de ese acto podría causar daños irreversibles o actuar en detrimento del bien común (Arana, 2020)

Dada la naturaleza a menudo prolongada de los procesos administrativos y judiciales, es esencial contar con salvaguardias que defiendan a los ciudadanos de potenciales daños que surjan de la ejecución de dichos actos administrativos, esta protección es crucial, sobre todo cuando se busca evitar daños económicos al Estado o consecuencias irreparables para la población (Avila, 2011).

La suspensión del acto administrativo halla su respaldo en el artículo 66, numeral 23, de la Constitución de Ecuador, esta normativa asegura el derecho de apelación y de recibir respuestas justificadas por parte de la administración, pero, hay un matiz en el artículo 229, inciso 2 del COA, que parece limitar este derecho. El pilar fundamental de la eficacia del acto administrativo radica en que, una vez emitido, debe ser ejecutado, a pesar de ello, existen circunstancias excepcionales que pueden interrumpir o suspender sus efectos, dicha interrupción no debe ser confundida con la extinción del acto, la cual conlleva la eliminación permanente de sus efectos jurídicos, la suspensión, en cambio, es una pausa temporal de los

mismos (Benavides, 2018).

Algunos actos, a pesar de tener reconocida su eficacia ab initio, pueden ser privados de ella de forma temporal en etapas posteriores, esta afirmación se refuerza con la perspectiva de Marienhoff (2011) quien, al distinguir entre suspensión y extinción, resalta que la primera es una limitación temporal, mientras que la segunda implica un cese definitivo de efectos.

Dicha temporalidad en la suspensión del acto administrativo es crucial, pues, como Cassagne (2013) señaló, la presunción de legitimidad puede verse limitada cuando emergen vicios manifiestos en el acto administrativo, estos vicios, al hacer palmaria la ilegalidad o irregularidad del acto, pueden hacer que este pierda su ejecutoriedad, abriendo así la puerta a su suspensión.

Desde una perspectiva normativa, el COA (2017), en su artículo 229, refrenda la presunción de legitimidad y ejecutoriedad del acto administrativo tras su notificación, sin embargo, este mismo artículo contempla que la interposición de recursos, ya sean administrativos o judiciales, no suspende automáticamente la ejecución del acto. Para ello, se establecen dos circunstancias excepcionales: que la ejecución pueda causar daños irrevocables o difíciles de remediar y que la impugnación esté basada en causas de nulidad de pleno derecho.

La Administración, en la valoración de tales circunstancias, debe realizar un análisis ponderado sobre los posibles perjuicios que podría generar tanto la suspensión como la ejecución del acto, aquí emerge una figura relevante: el silencio administrativo, si la Administración no responde a la solicitud de suspensión, se interpreta como una negativa tácita, lo cual contrasta con regímenes previos donde el silencio tenía un carácter positivo.

Por otro lado, en la esfera judicial, el COGEP reconoce la posibilidad de suspensión del acto administrativo en materia tributaria (Art. 324) y, de forma general, en otros ámbitos (Art. 330). En el primer caso, si el acto impone una obligación de dar, es posible solicitar la

suspensión de sus efectos, siempre y cuando se proporcione una caución del 10% de la obligación, en el segundo, la suspensión puede ser solicitada si, basándose en las pruebas y hechos alegados, se justifica un juicio provisional favorable al demandante.

En una revisión de perspectivas doctrinarias extranjeras, como la argentina, se evidencia que es reconocida la posibilidad de suspender actos administrativos en ambas sedes, administrativa y judicial, como apuntó Néstor Luis Montezanti (1993), los actos administrativos, por su naturaleza y origen, tienen fuerza ejecutoria, pero su suspensión es factible bajo ciertas circunstancias, el criterio del autor es corroborado por Guerrón (2018), jurista ecuatoriano, quien enfatiza que la administración, al operar con un mandato público, otorga a sus actos una fuerza obligatoria sin intervención judicial

Es esencial comprender que los actos administrativos pueden ser suspendidos por sus efectos, especialmente si han causado perjuicios al estado, pero solo en sede jurisdiccional, en el caso de actos firmes, ya no existiría la posibilidad de suspenderlos, la complejidad y relevancia de la suspensión del acto administrativo exige una interpretación y aplicación meticulosa, garantizando siempre la protección de los derechos de los ciudadanos y el correcto ejercicio de la administración pública.

#### **1.3.4.1 Actos administrativos que se pueden impugnar**

El acto administrativo, como piedra angular de la actuación de la Administración Pública, no es monolítico en su naturaleza ni en sus efectos dada su complejidad, existen ciertos actos administrativos que, dependiendo de su estructura y estatus, pueden ser objeto de suspensión. Por sus efectos jurídicos, los actos administrativos se bifurcan en dos categorías fundamentales: los actos que causan estado y los actos en firme, la distinción entre ambos es esencial para determinar si un acto puede ser suspendido o no.

##### **Acto que causa estado:**

Este tipo de acto se configura, según Pérez (2020), cuando ya no se disponen de más

recursos, ni horizontales (ante la misma autoridad), ni verticales (ante una autoridad superior), dentro de la Administración, sin embargo, el Art. 218 del COA (2017) establece que tales actos aún pueden ser sujetos al recurso extraordinario de revisión o, en determinadas circunstancias, a la revisión de oficio, es crucial mencionar que el acto que causa estado se manifiesta en escenarios como cuando:

- Se ha expedido un acto administrativo a raíz del recurso de apelación.
- Ha fenecido el plazo para interponer el recurso de apelación y no se ha ejercido el derecho.
- Se ha interpuesto una acción contencioso administrativa respecto del acto en cuestión.

Estos actos, aunque han causado estado, aún pueden ser objeto de un recurso extraordinario de revisión o de una revisión de oficio, no obstante, en el caso de que el acto haya sido objeto de un recurso de apelación, no sería procedente solicitar la suspensión del acto en sede administrativa, debido a los términos establecidos. En ese escenario, lo adecuado sería presentar una demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo competente y buscar la suspensión en vía judicial.

#### **Acto en firme:**

De acuerdo a Moreta (2019) este tipo de actos no admite la impugnación por ninguna de las vías estipuladas para este fin, por otro lado el COA, en el Art. 218, concuerda con esta definición, la firmeza de un acto administrativo se establece en dos supuestos:

- Cuando se han resuelto todos los recursos administrativos y acciones contencioso administrativas.
- Cuando se han cumplido los términos y plazos para interponer dichos recursos o acciones.

Jiménez (2014) respaldó esta definición al afirmar que la firmeza de un acto radica en

su irrecurribilidad, ya sea en vía administrativa o jurisdiccional, esto quiere decir que el acto ha alcanzado un estado donde ya no puede ser impugnado o cuestionado mediante recursos legales disponibles, en otras palabras, ha llegado a un punto donde es definitivo y no puede ser modificado o revocado por ninguna autoridad, ya sea administrativa o judicial.

Dicho esto, es evidente que no todos los actos administrativos son susceptibles de suspensión, mientras que los actos que causan estado aún pueden ser sujetos a ciertos recursos y, por ende, a posibles suspensiones, los actos en firme ya han agotado todas las vías de impugnación, consolidando su posición y, por consiguiente, su resistencia a la suspensión. Es este mosaico de efectos jurídicos y clasificaciones lo que determina la capacidad de un acto administrativo para ser suspendido, reafirmando la necesidad de un análisis detenido y meticuloso para cada situación (Sánchez Á. , 2023).

#### **1.3.4.2 Petición de la suspección**

La terminología es un pilar esencial dentro del ámbito jurídico-administrativo, y su correcta comprensión y aplicación se torna vital en la efectividad de los procedimientos establecidos, Poveda (2018) destacó una notable diferencia semántica entre quejas y peticiones, subrayando que estas se relacionan principalmente con procedimientos administrativos y no judiciales, esta distinción, aunque aparentemente meramente formal, adquiere importancia al analizar el artículo 66 de la Constitución de la República, que no establece diferencia alguna entre estos términos.

Un punto clave en la dinámica administrativa es la petición, entendida como la acción mediante la cual se formula una solicitud con un propósito específico. Una de las peticiones más relevantes en el ámbito administrativo es la suspensión del acto administrativo, fundamentada, según el COA, en el artículo 229. Dicho artículo expresa: "La interposición de cualquier recurso administrativo o judicial no suspenderá la ejecución del acto impugnado, a menos que la parte interesada lo solicite dentro del término de tres días, siendo esta solicitud

resuelta en un lapso igual" (2017).

Una inquietud que emerge de este marco normativo es determinar las circunstancias bajo las cuales es procedente solicitar tal suspensión, la sentencia No. 275-15-SEP-CC de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE, 2015) del 26 de agosto de 2015 esclarece que la suspensión es viable cuando un acto o una omisión ilícita, imputable a una entidad administrativa, cause daño considerable o irreversible, o infrinja derechos fundamentales consagrados en la CRE.

De acuerdo con Gordillo (2017) la solicitud de suspensión busca esencialmente contravenir el principio tradicional de la ejecutoriedad de los actos administrativos. Implica la invocación de medidas cautelares autónomas que obstaculicen la concreción del acto administrativo en cuestión.

Al aludir a suspensión, se hace referencia a un cese temporal y no a una anulación, esta solicitud, presentada por el particular ante la administración pública, busca que los efectos legales del acto queden en pausa hasta que la autoridad competente evalúe y decida sobre la petición. Es crucial destacar que dicha solicitud puede ser presentada tan pronto como se emite el acto administrativo y debe ser resuelta en un plazo de tres días, según el ya citado artículo 229 del COA.

Sin embargo, para que proceda efectivamente la suspensión, el solicitante debe acreditar, conforme al artículo 229, que la ejecución del acto podría causar un perjuicio irreparable y que este se encuentra dentro de las causales de nulidad estipuladas en el artículo 105, es decir que, si un interesado aspira a la suspensión de un acto administrativo, debe presentar ante la administración pública, una petición fundamentada que especifique las razones de dicha solicitud .

#### ***1.3.4 Suspensión del Acto Administrativo en el derecho comparado***

El sistema jurídico-administrativo, a lo largo de la historia y entre diferentes

jurisdicciones, ha contemplado diversos mecanismos de control sobre las actuaciones administrativas. Uno de estos mecanismos es la suspensión del acto administrativo. A continuación, se abordará una comparativa entre el sistema español, colombiano, argentino y el ecuatoriano respecto a esta figura.

Actualmente, en España, la suspensión de los actos administrativos está regida por la Ley 39/2015, algunos puntos destacados de esta normativa son:

Art. 90.3.- Establece que una resolución ejecutiva resultante de un procedimiento sancionador puede suspenderse si el ciudadano notifica su intención de presentar un recurso contencioso-administrativo.

Art. 108: Señala que puede proceder la suspensión de un acto administrativo si la Administración ha comenzado un proceso de revisión de oficio, especialmente si el acto podría causar daños irreparables o difíciles de reparar.

Art. 117: Declara que la interposición de un recurso no paraliza automáticamente la ejecución del acto impugnado. Sin embargo, la suspensión puede solicitarse si la ejecución puede causar daños irreparables o si la impugnación se basa en causas de nulidad de pleno derecho.

La legislación española (Ley 39/2015) establece pautas similares al COA, no obstante, hay diferencias cruciales, por ejemplo, en relación al silencio administrativo, la norma española (Art. 117:3) otorga un efecto de silencio administrativo positivo ante la falta de respuesta, mientras que la legislación ecuatoriana opta por un silencio administrativo negativo. Además, en cuanto la extensión de la suspensión, el Art. 117:4, la normativa española estipula que la suspensión se proyecta hasta la vía contencioso-administrativa si existe una medida cautelar, en contraste, en Ecuador, no se presenta esta extensión en los efectos de la suspensión (Sánchez Á. , 2023).

Colombia brinda un carácter constitucional a la figura de la suspensión del acto

administrativo en sede judicial, es así que, en la Constitución Política de Colombia, el artículo 238, otorga potestad a la jurisdicción contencioso administrativa para suspender, de manera provisional, los actos administrativos que puedan ser objeto de impugnación judicial.

Artículo 229 de la Ley 1437, estipula que el juez, a solicitud de una de las partes, puede decretar tanto la suspensión provisional de los actos administrativos como las medidas cautelares que garanticen temporalmente el cumplimiento de la sentencia, mientras que el art. 231 define las circunstancias bajo las cuales es procedente la suspensión, principalmente cuando exista una violación de las normas en comparación con las que se han invocado en la demanda o basándose en el estudio de las pruebas presentadas. En general, el sistema jurídico colombiano contempla la suspensión del acto administrativo principalmente en base a la violación de normas y el análisis de las pruebas adjuntas a la demanda.

Argentina, por su parte, ofrece otro enfoque en cuanto a la suspensión del acto administrativo, la Ley 19.549 en su Artículo 12, prevé la suspensión de los efectos del acto administrativo mediante lo que denomina medida cautelar autónoma, Esta ley destaca tres circunstancias en las cuales la suspensión del acto es procedente: Por razones de interés público, para prevenir daños graves al interesado, y si se argumenta con base en una nulidad absoluta.

Respecto a la primera circunstancia, Cassagne menciona que el interés público aludido debería ser específico y no genérico, requiriendo una evidencia que demuestre el orden público que justificaría la medida, las últimas dos circunstancias, aunque tienen similitudes con las normativas española y ecuatoriana, son interpretadas y aplicadas de acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina argentina.

El análisis comparativo entre España, Ecuador, Colombia y Argentina refleja las diferentes aproximaciones y evoluciones históricas que cada país ha experimentado en relación con la suspensión del acto administrativo, estas diferencias, así como sus similitudes,

resaltan la complejidad y la adaptabilidad del derecho administrativo a las realidades y contextos nacionales.

#### **1.3.4 Referentes empíricos**

Para comprender mejor la suspensión del acto administrativo en el contexto ecuatoriano, es esencial explorar los referentes empíricos que han analizado esta cuestión desde diversas perspectivas, estos estudios ofrecen valiosos puntos de vista sobre cómo la suspensión de un acto administrativo afecta los derechos de los ciudadanos y el funcionamiento de la administración pública en el país. A través de sus análisis detallados y reflexiones, estos trabajos académicos proporcionan una visión completa y crítica de un tema jurídico fundamental que sigue siendo objeto de debate y consideración en el ámbito legal del Ecuador, en este contexto, se presentarán y discutirán estos referentes empíricos, destacando sus ideas y contribuciones clave a la comprensión de la suspensión del acto administrativo

Dentro del estudio del jurista Álvaro Sánchez Solís (2023), denominado “Eficacia de la suspensión del acto administrativo en el ordenamiento jurídico ecuatoriano” es evidente su interés por esclarecer la complejidad de la suspensión del acto administrativo en el Ecuador, el autor se refiere con particularidad a la sede administrativa, que, apoyándose en las reflexiones de Mejía (2013), se interpreta como un espacio de reconsideración más que de conflicto, no es un lugar donde se busque la mediación de un tercero, sino que se insta a la Administración a reevaluar una decisión tomada.

Al analizar los actos administrativos, Sánchez destacó su carácter de presumiblemente legítimos, este enfoque lo respalda con el Art. 229 del COA (2017), para él, estos actos, aunque puedan ser válidos o anulables., se diferencian de los irregulares, que son inherentemente nulos, también debate la postura del COA sobre la suspensión automática, que es rechazada, según esta normativa, un acto administrativo no se suspende simplemente porque se haya impugnado, el interesado, que tiene un lapso de tres días para pedir la

suspensión. Sánchez subraya la relevancia de esta figura, que puede actuar por sí misma o a través de un delegado, amparándose en el Art. 152 *ibidem*.

El jurista se sumerge después en las causales para la suspensión, citando nuevamente el Art. 229 del COA, estas no solo deben ser válidas sino también concurrentes, subrayando la necesidad de que la ejecución del acto pueda resultar en daños casi irreparables y que la impugnación esté respaldada por las causas de nulidad que el mismo COA establece.

Sin embargo, uno de los puntos más críticos que abordó Sánchez (2017) es la discrepancia entre el COA y la CRE de 2008, la tensión radica en el tiempo otorgado para estructurar la defensa del administrado, mientras el Código Orgánico Administrativo da un plazo de tres días para solicitar la suspensión, la CRE defiende el derecho a un tiempo adecuado para la defensa, una incompatibilidad que podría tener graves implicaciones para el justiciable.

Finalmente, alude a la resolución que la Administración debe emitir en estos casos, para Sánchez (2017), es imperativo que la Administración evalúe y justifique si la suspensión o ejecución favorece o perjudica al administrado o al interés público, y cierra su análisis con una reflexión sobre la negativa tácita, donde la falta de respuesta se asume como una negación, dejando al administrado sin posibilidad de recurso.

Alex Fernando Almeida Flores (2019), en su estudio titulado “La suspensión del acto administrativo visto como una excepción del Código orgánico Administrativo”, explica que la suspensión del acto administrativo en el COA se encuentra atrapada en una dicotomía, mientras que la suspensión inicia con una petición del interesado, siguiendo las directrices del artículo 229 de la norma mencionada, existe el cuestionamiento sobre el propósito real de tal solicitud si no logra detener efectivamente los efectos del acto administrativo, lo que genera una difícil situación para los administrados al enfrentarse a actos potencialmente ilegales que, pese a los recursos interpuestos, deben cumplirse debido a su presunción de legitimidad.

Almeida (2019) recurrió a las reflexiones de Gordillo (2017) para trazar un panorama más claro, este último esboza dos visiones: una que sugiere que los recursos interpuestos no detienen la ejecución del acto, y otra que aboga por la suspensión automática del acto administrativo en el momento en que se presenta un recurso. Almeida (2019) enfatizó cómo el COA, en su artículo 229, parece otorgar a la administración un poder casi absoluto, permitiendo una suspensión basada en criterios de interés público o de prevención de daño al solicitante, este poder discrecional coloca en un lugar secundario la protección de los derechos de los ciudadanos, optando por la pronta ejecución del acto administrativo y estableciendo barreras adicionales al requerir un procedimiento separado para la petición de suspensión.

En la visión de Almeida Flores (2019), este enfoque del COA desafía directamente el espíritu de la Constitución del Ecuador, que consagra el derecho de los ciudadanos a recurrir actos administrativos, el autor amenta que el COA, al no incorporar plenamente principios fundamentales del derecho de petición como la democracia participativa y la pronta resolución, deja al ciudadano en una posición desfavorecida. Finalmente, el autor menciona que la relación entre el administrado y la administración pública debe ser equitativa, las peticiones de los ciudadanos no deben ser trivializadas por la administración y deben ser tratadas con la seriedad y consideración que merecen, priorizando siempre los derechos fundamentales del individuo.

La reflexión final sobre las perspectivas presentadas por los tres autores, Alex Fernando Almeida Flores, Galo Blacio y Marcelo Costa, nos invita a considerar la complejidad y la importancia de la suspensión del acto administrativo en el contexto legal ecuatoriano. Cada autor ha abordado este tema desde ángulos distintos, lo que enriquece nuestra comprensión de esta cuestión fundamental en el ámbito del derecho administrativo y procesal.

En este mismo contexto, Blacio y Costa (2017) en su artículo "La suspensión del acto administrativo en sede judicial", emergió una profunda inmersión en la dicotomía del acto administrativo y su suspensión, los autores reconocen el tenso equilibrio entre suspender un acto administrativo y suspender simplemente su ejecución, además resaltan que suspender el acto significa cesar todos sus efectos, incluidos aquellos ya cumplidos, mientras que suspender su ejecución implica solo interrumpir futuros efectos, esta distinción es fundamental y resalta la importancia de una interpretación clara y concisa de la norma.

Siguiendo la línea argumentativa de Blacio y Costa (2017), se mencionó que el acto administrativo, con su objetivo claro de generar efectos jurídicos directos, se ve potencialmente anulado cuando un juez ordena su suspensión, afectando así toda la estructura jurídica subyacente, la presunción de legitimidad, una suposición que establece que el acto administrativo fue emitido conforme a derecho, se convierte en un concepto cuestionado frente a la disposición de suspensión.

Costa y Blacio (2017) también tocaron el tema de la eficacia, ejecutoriedad, ejecutividad y obligatoriedad del acto administrativo, cuestionando si estos principios quedarían invalidados frente a una decisión judicial de suspensión, esta pregunta no es trivial, pues pone de manifiesto los límites y alcances del poder judicial frente al administrativo. El análisis de ambos autores se centra, posteriormente, en interpretar la naturaleza de la norma: ¿Acaso el legislador quiso que el juez tuviera la capacidad de suspender la ejecución del acto administrativo o simplemente el acto en sí?, la distinción es crucial y los autores sugieren que, si bien no está explícitamente detallado, la interpretación podría inclinarse hacia la suspensión de la ejecución.

Blacio y Costa (2017) concluyeron su análisis destacando la necesidad de una jurisprudencia clara que guíe estas interpretaciones, lo que está en juego no es simplemente una cuestión de interpretación legal, sino la relación entre el ciudadano y el Estado, la idea es

que la administración de justicia no debe ser apresurada, sino meticulosa, considerada y equilibrada, permitiendo un auténtico ejercicio de intermediación entre las partes.

Lo que emerge claramente de estos análisis es la necesidad de una revisión cuidadosa y una interpretación precisa de las leyes relacionadas con la suspensión del acto administrativo, en conjunto, las perspectivas de los autores analizados llevan a reflexionar sobre la necesidad de equilibrar el poder del Estado con la protección de los derechos individuales en el ámbito administrativo. La suspensión del acto administrativo debe ser una herramienta que permita corregir posibles errores o injusticias, pero también debe ser utilizada con prudencia para no paralizar indebidamente la acción del Estado, la jurisprudencia y la claridad normativa desempeñan un papel esencial en este proceso.

En última instancia, estas reflexiones instan a mantener un equilibrio delicado entre el interés público y la protección de los derechos individuales en el sistema legal ecuatoriano, la suspensión del acto administrativo es una cuestión que merece atención continua y un análisis riguroso para garantizar una administración de justicia efectiva y justa en el país.

## CAPÍTULO II

### 2. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

#### 2.1 Enfoque de la investigación.

La metodología de una investigación es crucial para el rigor y la validez de sus resultados, por ello, en el análisis de la legislación procesal ecuatoriana respecto a la suspensión de la ejecución del acto administrativo y la propuesta de una reforma a la ley, se adoptará un enfoque cualitativo, sustentado en el paradigma hermenéutico-interpretativo. Esta elección metodológica está arraigada en la comprensión de que el derecho es un fenómeno cultural, interpretativo y dinámico, que requiere una lectura crítica y contextual de sus textos y prácticas.

El paradigma hermenéutico-interpretativo proporciona un marco para la comprensión profunda del lenguaje legal, poniendo especial énfasis en la intención y el contexto detrás de las leyes, Gadamer (2019), subrayó la importancia de la comprensión como un proceso dialéctico entre el intérprete y el texto, lo que es esencialmente relevante para la interpretación legal en la que el texto de la ley debe ser considerado en conjunto con su aplicación y efectos en la sociedad, este paradigma no solo busca desentrañar el significado literal de las normativas, sino que también intenta capturar la esencia de su aplicación práctica y la realidad socio-jurídica a la que atienden.

El enfoque interpretativo admite y se centra en la naturaleza dinámica de la ley, reconociendo que las normas jurídicas están sujetas a un constante proceso de re-interpretación y adaptación a las cambiantes circunstancias sociales. Dworkin (2021) explicó que la ley es un argumento interpretativo, donde cada caso contribuye al discurso más amplio sobre qué debería ser la ley, dicho entendimiento es crucial para evaluar las leyes procesales vigentes, donde se identificarán las deficiencias, inconsistencias y ambigüedades que pueden

afectar la justicia administrativa y la equidad procesal.

La aplicación de este enfoque hermenéutico-interpretativo es doblemente beneficiosa para el objetivo de la investigación, permite, en primer lugar, una crítica constructiva de la legislación existente, buscando entender la ley no solo desde la perspectiva de su estructura formal sino también de su función social y su desempeño práctico. En segundo lugar, sirve como base para formular propuestas de reforma que estén en sintonía con las necesidades reales del sistema jurídico-administrativo y con los estándares internacionales de justicia administrativa.

Por consiguiente, la metodología de esta investigación está diseñada para explorar y desarrollar un entendimiento exhaustivo de la ley y su impacto, proporcionando así recomendaciones de reforma que estén fundamentadas en una interpretación jurídica meticulosa y contextualizada. La adopción de este enfoque hermenéutico demuestra un compromiso con la mejora del sistema legal ecuatoriano y subraya la importancia de una legislación que sea flexible, actual y promotora de la equidad y justicia dentro del proceso administrativo en Ecuador.

## **2.2 Métodos de investigación**

Para llevar a cabo un análisis exhaustivo de la legislación procesal ecuatoriana, especialmente en lo que respecta a la suspensión de la ejecución del acto administrativo, se emplearán diversos métodos jurídicos que permitirán una comprensión holística y permitirán formular una propuesta de reforma informada y contextualizada.

El método dogmático será piedra angular de este estudio, a través de este, se interpretará la legislación vigente, considerando la letra y el espíritu de la ley, además se buscará entender la intención del legislador y la aplicación normativa en situaciones prácticas, permitiendo así identificar las virtudes y falencias del sistema actual.

En paralelo, el método histórico-jurídico proporcionará una perspectiva diacrónica al

examen de las normas, ilustrando cómo han evolucionado las disposiciones legales sobre la suspensión de la ejecución del acto administrativo y cómo los cambios socio-políticos han influido en esta evolución, aplicar este método es indispensable para apreciar la congruencia de la legislación con el contexto histórico y su adaptabilidad a los cambios sociales.

El análisis comparativo, inherente al método del mismo nombre, ampliará la visión al estudiar cómo otros ordenamientos jurídicos han resuelto problemáticas similares, la comparación con la legislación internacional ofrecerá una valiosa fuente de inspiración para la formulación de propuestas de reforma, pudiendo señalar soluciones innovadoras que han sido exitosas en otros contextos.

El método interpretativo ofrecerá una lectura profunda de los textos legales, centrándose no solo en su contenido explícito sino también en los principios jurídicos fundamentales, la ratio legis y su función dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, dicho análisis interpretativo es esencial para garantizar que cualquier reforma propuesta se mantenga fiel al espíritu del marco legal existente y contribuya positivamente al sistema legal.

Por último, se adoptará una postura analítica a través del método crítico, el cual permitirá cuestionar la efectividad, eficiencia y justicia de las normativas actuales, aplicar esta metodología es crucial para identificar las deficiencias y los desafíos de la legislación actual y, por ende, para proponer cambios que respondan a las necesidades contemporáneas de la administración pública y la sociedad ecuatoriana.

La combinación de estos métodos jurídicos proporcionará una base metodológica sólida para la investigación, permitiendo no solo una comprensión detallada de la legislación actual sino también la creación de propuestas de reforma que sean jurídicamente sólidas, socialmente relevantes y administrativamente efectivas. Aplicar este enfoque múltiple garantiza un tratamiento integral del tema, lo cual contribuirá a generar una base robusta para

las conclusiones y recomendaciones que se derivarán del estudio.

## **2.4 Premisas de investigación**

Las premisas son las suposiciones o proposiciones que establecen el marco de referencia inicial del estudio, estas declaraciones describen la perspectiva desde la cual se abordará la investigación y guían el proceso de análisis. A continuación, se plantean algunas premisas que son apropiadas para su estudio sobre la suspensión de la ejecución del acto administrativo en el contexto ecuatoriano:

- La brevedad del plazo actual de tres días hábiles para solicitar la suspensión de un acto administrativo en Ecuador es insuficiente para garantizar el derecho a la defensa y el debido proceso de los administrados.
- La presunción de legalidad y ejecutoriedad de los actos administrativos en Ecuador puede resultar en la vulneración de derechos fundamentales cuando no se permite un tiempo razonable para su impugnación.
- La actual regulación ecuatoriana respecto a la suspensión de actos administrativos no provee una salvaguardia efectiva contra la ejecución de actos administrativos potencialmente ilegales o indebidos.
- Un análisis comparativo con sistemas jurídicos de otros países que han enfrentado problemáticas similares puede ofrecer perspectivas valiosas para una reforma legislativa efectiva en Ecuador.

La primera premisa se fundamenta en el principio de seguridad jurídica y el derecho al debido proceso, reconocidos tanto en la Constitución del Ecuador como en instrumentos internacionales de derechos humanos (CIDH, 1969), la efectividad de estos principios se ve comprometida si los plazos procesales no son razonables para que los administrados preparen adecuadamente su defensa (CIDH, Art. 8).

La segunda premisa se sostiene en la doctrina del derecho administrativo, que subraya

la necesidad de equilibrio entre la eficacia de la administración pública y la protección de derechos individuales (Méndez & Mejía, 2019), la presunción de legalidad debe estar matizada por la posibilidad efectiva de revisión y control para prevenir abusos (García de Enterría, 2016).

La tercera premisa encuentra su apoyo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador, que ha manifestado en repetidas ocasiones la importancia de la protección de derechos frente a actos administrativos y la necesidad de mecanismos que aseguren una tutela judicial efectiva (CCE, 2015).

Finalmente, la cuarta premisa se apoya en la metodología de derecho comparado, que permite identificar y adaptar soluciones legales que han probado ser efectivas en contextos similares, proporcionando así un marco sólido para la propuesta de reformas legislativas (Watson, 2019). Estas premisas sientan las bases para un estudio riguroso que no solo critica el status quo, sino que también allana el camino para mejoras sustanciales en la legislación ecuatoriana, garantizando así la protección de los derechos fundamentales en el proceso administrativo.

## 2.6 Cuadro de categorías, dimensiones, instrumentos y unidades de análisis (CDIU).

Tabla 1 Cuadro CDIU

<b>Categorías</b>	<b>Dimensiones</b>	<b>Instrumentos de Recolección</b>	<b>Unidades de Análisis</b>
<b>Legitimidad del Acto Administrativo</b>	- Presunción de legalidad - Ejecutabilidad por defecto	- Análisis documental (legislación, doctrina) - Entrevistas con expertos abogados y juristas	- Artículos del Código Orgánico Administrativo - Opiniones y análisis de expertos jurídicos
<b>Derecho de Defensa y Debido Proceso</b>	- Plazo para presentar la impugnación	- Entrevistas semi-estructuradas con abogados y afectados - Análisis de contenido de documentos legales	- Declaraciones de expertos en derecho administrativo - Testimonios de administrados afectados

<b>Procedimiento de Suspensión de la Ejecución del Acto Administrativo</b>	- Mecanismos de impugnación - Efectividad de la suspensión	- Entrevistas con abogados y juristas - Estudios de caso	- Casos de suspensión de actos administrativos - Opiniones de profesionales del derecho
<b>Categorías</b>	<b>Dimensiones</b>	<b>Instrumentos de Recolección</b>	<b>Unidades de Análisis</b>
<b>Comparación Internacional</b>	- Experiencias en otros sistemas jurídicos	- Revisión de literatura internacional	- Legislación y jurisprudencia extranjera
<b>Propuesta de Reforma</b>	- Mejoras procesales sugeridas - Impacto en la protección de derechos	Entrevistas con expertos para análisis de impacto normativo	- Propuestas de texto legal

Fuente: Elaborado por Abg. Sueanny Basantes Quishpe

## 2.7 Técnicas e instrumentos de investigación

En la investigación cualitativa, la elección de las técnicas e instrumentos de recopilación de datos es crucial para garantizar la relevancia y profundidad del análisis. En este estudio sobre la legislación procesal ecuatoriana y la suspensión de la ejecución del acto administrativo, se priorizarán dos técnicas principales: la revisión documental y las entrevistas semiestructuradas.

### **Revisión documental:**

Se llevará a cabo una revisión documental exhaustiva que constituirá el soporte fundamental para el análisis normativo- doctrinario del acto administrativo y su suspensión en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

- **Legislación:** Se analizará el marco normativo vigente, incluyendo el Código Orgánico Administrativo y demás disposiciones legales pertinentes, lo que permitirá identificar los aspectos procedimentales y sustantivos vinculados con la suspensión del acto administrativo.
- **Jurisprudencia:** Se revisarán sentencias y fallos de la Corte Constitucional y otras

instancias judiciales, buscando establecer precedentes y criterios jurisprudenciales sobre la materia en cuestión.

- **Doctrina:** Se consultará bibliografía especializada, incluyendo libros, artículos académicos y tesis relacionadas con el derecho administrativo y la teoría del acto administrativo, para apoyar los argumentos con un sustento teórico sólido.

#### **Entrevistas Semiestructuradas:**

Como complemento a la revisión documental, se realizarán entrevistas semiestructuradas a expertos en derecho administrativo empleando como instrumento una guía de entrevista, mismo que permitirá obtener una visión crítica y actualizada de la práctica y los desafíos que enfrenta la suspensión de actos administrativos en Ecuador.

- **Expertos en Derecho Administrativo:** Abogados y juristas serán seleccionados en base a su experiencia y conocimientos específicos en el área del derecho administrativo.

Las preguntas están diseñadas para profundizar en los aspectos prácticos y teóricos de la suspensión del acto administrativo y para explorar las percepciones sobre la eficacia del proceso actual y las posibles áreas de reforma.

### **2.8 Población y muestra**

La población y muestra para este estudio estuvo compuesta por cinco profesionales del Derecho, expertos en Derecho Administrativo y específicamente en la materia de actos administrativos, para facilitar la presentación de resultados, a cada uno de los participantes se les asignó una nomenclatura, misma que se detalla a continuación:

1. Dr. Carlos Vargas Phd (E1): Docente e investigador universitario, ex magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo, abogado en libre ejercicio, con especialización en Derecho Administrativo y amplia experiencia en procedimientos de impugnación de actos administrativos.
2. Dra. María Estrella Gutiérrez Phd. (E2): Abogada en libre ejercicio, con una vasta

trayectoria en la defensa de casos de suspensión de actos administrativos, docente universitaria y autora de diversas publicaciones sobre la materia.

3. Abg. Álvaro Castillo Phd. (E3): Abogado en libre ejercicio, con especialidad en Derecho Administrativo y Derecho Constitucional, anteriormente asesor jurídico en el Ministerio de Gobierno.
4. Abg. Lucía Fernández MSc. (E4): Abogada en libre ejercicio y ex funcionaria de la Defensoría del Pueblo, con experiencia en litigios relacionados con la protección de derechos fundamentales afectados por actos administrativos.
5. Abg. Santiago Guerrero MSc. (E5): Abogado en libre ejercicio, especialista en Derecho Público y con experiencia en el asesoramiento de entidades gubernamentales en la emisión y suspensión de actos administrativos.

Adicionalmente, se entrevistó a tres ciudadanos que han tenido experiencias directas con la suspensión de actos administrativos, para proteger su identidad, sus datos se mantienen en anonimato. La finalidad de estas entrevistas es comprender la percepción y el impacto real de los procedimientos de suspensión en los derechos de los administrados y reunir testimonios que aporten a la construcción de un panorama más claro de la situación actual en la práctica jurídica ecuatoriana.

## **2.8 Criterios éticos de la investigación.**

En el desarrollo de una investigación, especialmente en el ámbito del derecho donde se manejan aspectos sensibles y a menudo confidenciales, es imprescindible mantener altos estándares éticos, para asegurar la integridad y la calidad ética de este estudio, se considerarán los siguientes criterios:

- Consentimiento informado específico: Se solicitará un consentimiento informado a los profesionales del derecho y a los administrados que participen en la investigación, explicando detalladamente la naturaleza del estudio sobre la suspensión de actos

administrativos y el uso potencial de la información en el contexto de una propuesta de reforma al Código Orgánico Administrativo, además se les informará sobre su derecho a no responder a cualquier pregunta que consideren incómoda o invasiva.

- **Confidencialidad y privacidad:** Se mantendrá la confidencialidad de la información proporcionada por los participantes, especialmente en lo que respecta a sus experiencias personales con la administración pública, para ello se usarán códigos o identificadores para mantener el anonimato de los individuos en todos los informes y documentos relacionados.
- **Uso Responsable de Datos:** Los datos recogidos se tratarán con el máximo respeto y solo se utilizarán con fines de investigación, los registros se almacenarán de forma segura y solo serán accesibles al equipo de investigación.
- **Precisión en la citación de doctrina y jurisprudencia:** Al fundamentar los argumentos legales y al hacer referencias a textos doctrinales, decisiones judiciales y legislación, se ejercerá precisión y diligencia para citar de manera correcta y respetar los derechos de autor.
- **Equidad y no discriminación:** Al seleccionar a los participantes para las entrevistas y al analizar los datos, se evitará cualquier forma de discriminación o sesgo, todos los sujetos de estudio serán tratados con igual consideración y respeto, independientemente de su posición en el ámbito legal o sus experiencias con actos administrativos.
- **Transparencia y honradez en el reporte de hallazgos:** Los resultados se presentarán tal como se han obtenido, sin sesgar o alterar la información para favorecer un determinado punto de vista o hipótesis, esto es fundamental para mantener la objetividad y credibilidad del estudio.

## CAPÍTULO III

### 3. RESULTADO

#### 3.1 Presentación de los resultados

##### 3.1.1 Resultados de las entrevistas

La recopilación de entrevistas reveló un consenso sobre la necesidad de reformar el procedimiento de suspensión de actos administrativos en Ecuador, las contribuciones de cada entrevistado, ofrecen perspectivas fundamentales que respaldan los objetivos de este estudio, y a continuación, se presentan sus respuestas.

#### **1. ¿Podría contarnos sobre su experiencia profesional en relación con el derecho administrativo y los actos administrativos en Ecuador?**

**E1:** Mi trayectoria en el derecho administrativo abarca más de dos décadas, he participado activamente en la asesoría de entidades públicas, así como en la defensa de administrados, también he sido testigo y crítico de la evolución de los actos administrativos, especialmente en cómo su regulación y aplicación afecta los derechos de los individuos en el Ecuador.

**E2:** Como docente y consultor jurídico en temas de derecho administrativo, mi experiencia se centra en el análisis y la crítica de la normativa vigente, tengo varias publicaciones o artículos relacionados con los actos administrativos y he colaborado en reformas legales para mejorar los procesos administrativos y la protección de los derechos de los administrados.

**E3:** En mis años de práctica legal, he representado a numerosos clientes en procesos contencioso-administrativos, la lucha por un debido proceso y una defensa adecuada frente a actos administrativos a veces arbitrarios ha sido un eje central de mi carrera, he vivido de cerca las dificultades que enfrentan los ciudadanos al impugnar actos de la administración.

**E4:** Con experiencia tanto dentro del sector público como en la práctica privada, he

visto la aplicación del derecho administrativo desde ambas perspectivas, esto me ha dado una comprensión integral de los desafíos que implican los actos administrativos y la necesidad de una regulación que realmente proteja a los administrados."

**E5:** Desde que inicie mi vida profesional he estado involucrado en la elaboración de políticas y en la defensa ante la administración pública, especialmente en lo que se refiere a actos administrativos relacionados con el sector de la construcción y urbanismo, fui asesor en de varios funcionarios público.

**2.Desde su perspectiva, ¿qué principios deberían regir la emisión de un acto administrativo para garantizar su legitimidad?**

**E1:** Considero esencial que la emisión de un acto administrativo se rija por los principios de legalidad, motivación, y proporcionalidad, debe existir una clara correspondencia con el marco normativo vigente, asegurando que cada acto esté debidamente fundamentado y responda de manera proporcionada a los fines que busca alcanzar, garantizando así su legitimidad ante el administrado.

**E2:** Los actos administrativos deben estar fundamentados en los principios de justicia y equidad, esto significa que deben ser imparciales, buscar el equilibrio entre los intereses públicos y los derechos de los individuos, y estar suficientemente motivados, lo que permite a los afectados comprender las razones detrás de las decisiones y, si es necesario, impugnarlas adecuadamente.

**E3:** La transparencia y el derecho a ser oído son pilares que deben sostener cualquier acto administrativo, la legitimidad se construye cuando el administrado puede conocer, entender y, si es preciso, cuestionar la acción de la administración. Todo acto debe ser emitido con una comunicación clara y con la posibilidad de que se escuche la posición del interesado antes de tomar una decisión final.

**E4:** Un acto administrativo legítimo es aquel que no solo sigue el procedimiento

adecuado y se adhiere al derecho positivo, sino que también respeta los derechos fundamentales, la emisión debe ser el resultado de un proceso que garantice la participación, el derecho a la defensa y el respeto a los principios democráticos.

**E5:** La legitimidad de los actos administrativos se basa en la adherencia a los principios de buena administración, lo cual incluye la eficiencia y la eficacia, pero también la adaptabilidad y la capacidad de responder a las necesidades reales de la sociedad, por ello siempre digo que un acto administrativo debe ser una herramienta al servicio de la comunidad, y no un fin en sí mismo.

### **3.¿Cómo evalúa la actual práctica administrativa en Ecuador en términos de cumplimiento de estos principios?**

**E1:** Mi evaluación de la práctica administrativa actual en Ecuador es crítica, a menudo observamos una desconexión entre los principios establecidos en el Código Orgánico Administrativo y su aplicación práctica. El principio de legalidad, que es piedra angular según el artículo 82 del COA, no siempre se refleja en los actos emitidos, lo que suscita preocupaciones sobre su legitimidad y el debido proceso.

**E2:** Es un campo que requiere mejora, los principios de eficacia, eficiencia, y especialmente el de celeridad, que deberían ser la norma, a veces resultan en actos apresurados y no suficientemente deliberados, sin embargo, no podemos ignorar los avances que se han hecho en la digitalización de los procedimientos, aunque todavía estamos en transición.

**E3:** Existe un respeto formal por los principios, pero la práctica nos muestra que la administración aún tiene retos, en particular, en el principio de imparcialidad, aunque el artículo 76 de la Constitución garantiza el debido proceso, en la realidad, los administrados se enfrentan a barreras para ejercer sus derechos plenamente.

**E4:** La práctica es heterogénea, hay entidades que aplican rigurosamente los

principios de transparencia y participación, pero otras dejan mucho que desear, esto afecta la confianza en el sistema, el principio de responsabilidad es fundamental, y su cumplimiento debe ser exigido con más fuerza.

**E5:** En cuanto a los principios de la emisión de actos administrativos, la práctica a veces es desalentadora, no siempre se ve la congruencia con el principio de motivación descrito en el artículo 158 del COA. Los actos administrativos deben ser mejor fundamentados para garantizar que la administración actúe dentro del marco de la legalidad y la justicia.

**4.¿Cuál es su opinión sobre la suficiencia del plazo de tres días hábiles para solicitar la suspensión de un acto administrativo?**

**E1:** El plazo de tres días hábiles es claramente insuficiente, no proporciona el tiempo necesario para que los administrados preparen una defensa adecuada, este plazo no solo contraviene el espíritu del artículo 76 de nuestra Constitución, que aboga por el derecho a un debido proceso, sino que también compromete el derecho de defensa consagrado en el mismo.

**E2:** En mi experiencia, este breve plazo puede resultar en la vulneración de derechos fundamentales, los administrados muchas veces no cuentan con los recursos o la información necesaria para actuar tan rápidamente, lo que atenta contra la posibilidad de una revisión judicial efectiva que es esencial en un Estado de derecho

**E3:** Un plazo tan acotado es desproporcionado y no se alinea con el principio de eficacia procesal, debe haber un balance entre la celeridad administrativa y el tiempo razonable para la defensa, la ampliación de este plazo sería una medida que apoyaría el fortalecimiento del Estado constitucional de derechos y justicia.

**E4:** Es una situación problemática, un plazo de tres días no solo es insuficiente sino también injusto, a menudo, los actos administrativos conllevan consecuencias significativas

para los administrados, y estos deben tener un tiempo razonable para responder, por ello, considero que este período debe ser extendido para garantizar una verdadera tutela de derechos.

**E5:** Estoy convencido de que el plazo de tres días es inadecuado, refleja una falta de empatía hacia la situación del administrado y una desconexión con la realidad procesal. El artículo 229 del COA debería ser revisado para reflejar un término que respete el debido proceso y la defensa adecuada de los derechos de los individuos.

**5.¿Podría brindar ejemplos de casos donde el plazo actual ha resultado insuficiente para asegurar el derecho a la defensa y el debido proceso?**

**E1:** Por supuesto, un caso que revisé recientemente involucraba la clausura administrativa de un establecimiento comercial. Al propietario solo le dieron tres días para apelar una decisión que no estaba debidamente motivada, y para colmo, era fin de semana, evidentemente, no pudo conseguir la documentación ni el asesoramiento legal a tiempo para elaborar una defensa adecuada.

**E2:** En mi práctica, he visto varios, uno que resalta es el de una licencia ambiental revocada con acusaciones infundadas de incumplimiento. El administrado apenas tuvo tiempo de acceder a los expedientes y menos aún para consultar con un experto, lo que a todas luces contraviene el artículo 82 del Código Orgánico Administrativo sobre el derecho de acceso a la información.

**E3:** Recuerdo un caso donde un ciudadano recibió una sanción administrativa por supuesta evasión fiscal, los tres días no le permitieron compilar las pruebas contables necesarias para su defensa, lo que subraya la necesidad de un plazo más amplio, en línea con lo que estipula el artículo 76 de la Constitución, que garantiza el derecho a un debido proceso.

**E4:** Claro, un ejemplo notorio fue la destitución de un funcionario público bajo

acusaciones cuestionables, con solo tres días para responder, no se pudo preparar una réplica adecuada, y el acto administrativo se ejecutó sin una verdadera oportunidad de defensa. Este tipo de situaciones demuestra que el plazo actual puede llevar a una justicia apresurada y defectuosa.

**E5:** He tenido conocimiento de casos en el ámbito de la salud pública donde las licencias profesionales fueron suspendidas por supuestos incumplimientos, el plazo de tres días para solicitar una suspensión de acto administrativo resultó en un escenario donde los profesionales no pudieron ejercer adecuadamente su derecho a la defensa, lo cual es inadmisibles desde el punto de vista del derecho a un recurso efectivo que ampara nuestra Constitución.

**6. En su experiencia, ¿cuáles son las principales dificultades que enfrentan los administrados al solicitar la suspensión de un acto administrativo?**

**E1:** Una de las mayores dificultades es la carga probatoria; el administrado debe demostrar no solo la ilegitimidad del acto, sino también que la suspensión es necesaria para evitar daños, esto, unido al corto plazo, crea una barrera casi insuperable para el ejercicio efectivo de sus derechos.

**E2:** Aparte del escaso plazo, está la interpretación de los requisitos establecidos en el artículo 229 del Código Orgánico Administrativo, a menudo, los administrados enfrentan un entendimiento estricto y poco flexible de los tribunales, lo que desfavorece la suspensión del acto administrativo.

**E3:** La falta de asesoramiento jurídico especializado es una dificultad importante, muchos administrados no conocen la complejidad de los procedimientos administrativos ni los recursos legales a su disposición, lo que dificulta la presentación de un recurso de suspensión bien fundamentado.

**E4:** En mi experiencia, la mayor dificultad radica en el desconocimiento general sobre

la posibilidad de solicitar dicha suspensión, la información sobre el procedimiento es escasa y, cuando es conocida, el plazo excesivamente breve complica su ejecución adecuada.

**E5:** El desequilibrio en la relación de poder entre la administración y el ciudadano es significativo, por ello, la presunción de legalidad y ejecutoriedad de los actos administrativos pone a los administrados en una posición desventajosa desde el inicio, dificultando la suspensión de actos que pueden ser lesivos a sus intereses.

### **7.¿Qué mejoras procedimentales considera necesarias para fortalecer la protección de los derechos de los administrados?**

**E1:** Sería esencial modificar el Código Orgánico Administrativo para extender el plazo para solicitar la suspensión del acto administrativo, proporcionando tiempo suficiente para preparar una defensa adecuada, además, debería haber una mayor claridad en los criterios que los jueces aplican para conceder dicha suspensión.

**E2:** La capacitación de los funcionarios en el respeto del debido proceso es fundamental, asimismo, propongo la creación de un organismo independiente que supervise el cumplimiento de los derechos de los administrados durante el proceso administrativo.

**E3:** Además de revisar el plazo, es crucial implementar un mecanismo de asesoramiento legal gratuito para los administrados, esto ayudaría a asegurar que todos, independientemente de sus recursos, puedan ejercer adecuadamente su derecho a la defensa.

**E4:** Debería considerarse la implementación de medidas cautelares automáticas en ciertos casos, como una suspensión provisional mientras se evalúa el fondo del asunto, para evitar daños irreparables a los administrados

**E5:** Es importante que se establezcan procedimientos más ágiles y flexibles, así como recursos efectivos para los casos en que los administrados consideren que se está cometiendo un acto ilegítimo. También sugiero fomentar el uso de la mediación y otros métodos alternativos de solución de conflictos antes de llegar a las instancias judiciales.

**8.¿Conoce de algún sistema jurídico internacional que ofrezca un modelo más equitativo en la suspensión de actos administrativos?**

**E1:** Un sistema destacable es el alemán, donde existe un procedimiento cautelar más robusto, los administrados tienen la posibilidad de solicitar medidas cautelares sin las restricciones de plazo tan estrictas como en nuestro sistema. El respeto por el principio de proporcionalidad es notable y podría servir de modelo para mejorar nuestra legislación

**E2:** Sí, me parece que el modelo francés es particularmente interesante, allí, el juez administrativo tiene la facultad de suspender la ejecución de un acto administrativo de forma casi inmediata cuando se plantea una duda seria sobre su legalidad, protegiendo eficazmente los derechos de los individuos.

**E3:** Podemos mirar hacia el sistema de los Estados Unidos, donde el 'stay' o suspensión de un acto administrativo se puede obtener bajo criterios bien definidos que incluyen la probabilidad de éxito en el fondo del asunto y la posibilidad de daño irreparable, un balance de equidades y el interés público.

**E4:** El modelo del Reino Unido es digno de consideración, su sistema de judicial review permite a los tribunales otorgar lo que se denomina interim relief, que suspende los efectos de un acto administrativo mientras se examina su legalidad, dando un balance adecuado entre los intereses del Estado y los derechos de los ciudadanos.

**E5:** En España, el procedimiento administrativo común prevé un régimen de suspensión automática en ciertos casos, y la posibilidad de que la administración tenga que justificar la necesidad de continuar con la ejecución del acto impugnado. Este enfoque podría ser muy beneficioso en nuestro contexto para prevenir la ejecución de actos potencialmente lesivos.

**9.¿Qué aspectos de otros sistemas jurídicos podrían ser aplicables o beneficiosos para el contexto ecuatoriano?**

**E1:** Definitivamente, la adopción de un procedimiento cautelar más flexible como el alemán, donde el enfoque está en el balance de intereses y la proporcionalidad, sería muy beneficioso para Ecuador. Permitiría una protección más efectiva de los derechos de los administrados sin comprometer la capacidad de la administración para actuar.

**E2:** La posibilidad de una revisión judicial preliminar rápida, como en Francia, sería muy valiosa, así se podría abordar la legalidad de los actos administrativos sin demoras innecesarias, asegurando que los derechos fundamentales no queden en suspensión por plazos prolongados.

**E3:** La adopción de criterios claros para la concesión de medidas cautelares como en los Estados Unidos, enfocándose en el éxito probable en el fondo del asunto y el peligro de daño irreparable, podría ser aplicable a nuestro sistema para mejorar el proceso de suspensión de actos administrativos.

**E4:** El sistema de 'interim relief' del Reino Unido podría adaptarse para otorgar medidas provisionales que aseguren un equilibrio entre la ejecución de actos administrativos y la protección de derechos individuales mientras se resuelve la legalidad de dichos actos.

**E5:** Considero que la suspensión automática de ciertos actos administrativos bajo condiciones específicas, como sucede en España, sería una adición muy positiva a nuestro derecho administrativo, además, el requerimiento de que la administración justifique la ejecución del acto impugnado fortalecería la tutela judicial efectiva en Ecuador.

**10. Considerando las deficiencias identificadas, ¿qué elementos cree que deberían incluirse en una propuesta de reforma al artículo 229 del Código Orgánico Administrativo?**

**E1:** Es imperativo que la reforma contemple un plazo más amplio para solicitar la suspensión, que se ajuste a la complejidad del acto administrativo, además, debería establecerse un mecanismo que permita la revisión inmediata de la medida cautelar para

evitar perjuicios desproporcionados.

**E2:** La propuesta de reforma debería incluir la obligación de la administración de realizar una ponderación explícita entre el interés público y el derecho de los administrados, junto con la posibilidad de que un órgano judicial revise con celeridad la procedencia de la suspensión.

**E3:** Es fundamental que se establezcan criterios objetivos para la concesión de la suspensión, enfocándose en el daño irreparable y la buena fe del administrado, la reforma debería también permitir un procedimiento de apelación rápida ante una autoridad imparcial.

**E4:** Considero esencial que la reforma incluya una regulación detallada sobre la ejecución provisional del acto administrativo, limitándola a casos en los que realmente sea necesario para el interés general, y siempre que no se comprometan derechos fundamentales.

**E5:** La reforma debe garantizar que el administrado tenga acceso a un recurso efectivo ante una autoridad imparcial para solicitar la suspensión del acto, sin que esto implique una carga procesal desmedida, además, se debe garantizar la protección contra ejecuciones de actos ilegítimos durante el proceso de impugnación.

### **11.¿Cómo se podría estructurar un procedimiento que otorgue al administrado una mejor oportunidad para la preparación de su defensa?**

**E1:** La estructura del procedimiento debe contemplar un plazo razonable que permita al administrado recabar y presentar todas las pruebas pertinentes, esto podría implicar una fase preliminar en la que se notifique al administrado sobre la posibilidad de iniciar un acto administrativo en su contra, dando un término anticipado para preparar su defensa.

**E2:** Un mecanismo ideal sería el de una audiencia preliminar, donde se discutan las bases del acto administrativo y se conceda al administrado el tiempo para aportar los elementos de juicio necesarios para su defensa, todo esto antes de la emisión del acto final.

**E3:** Podríamos pensar en un procedimiento escalonado que comience con una

solicitud de medidas cautelares donde se expongan los argumentos del administrado, seguido de una audiencia donde se presenten pruebas, y finalmente, un período para alegatos antes de la decisión.

**E4:** Es clave garantizar la notificación temprana y adecuada al administrado, junto con la posibilidad de solicitar una extensión del plazo si las circunstancias del caso lo requieren, para que la preparación de la defensa no se vea comprometida.

**E5:** El procedimiento debe establecer fases bien definidas, que incluyan tiempo suficiente para la interposición de recursos, y establecer la figura del *amicus curiae* para que expertos independientes puedan aportar al órgano decisorio, enriqueciendo así la defensa del administrado.

**12.¿Tiene alguna sugerencia adicional que pueda contribuir a este estudio o a la propuesta de reforma legislativa?**

**E1:** Considero esencial que cualquier reforma legislativa incluya la capacitación y actualización continua de los funcionarios administrativos, lo cual aseguraría que las normativas no sólo se actualicen en papel sino que se apliquen con la debida diligencia y conocimiento.

**E2:** Además de las reformas al procedimiento, sería conveniente establecer un mecanismo de seguimiento y evaluación de los actos administrativos, para garantizar que las modificaciones tengan un impacto positivo y medible en la práctica.

**E3:** Sugiero que se promueva un debate público amplio sobre la reforma, involucrando no solo a juristas y académicos, sino también a los ciudadanos afectados por estos procedimientos, para recoger una variedad de perspectivas y experiencias.

**E4:** Sería prudente considerar la creación de una instancia o comisión especial dentro de la administración pública que revise periódicamente la aplicación del Código Orgánico Administrativo y proponga ajustes basados en las dinámicas sociales y jurídicas actuales.

**E5:** Una sugerencia práctica sería la implementación de un sistema de alertas tempranas dentro de las entidades administrativas, que advierta a los administrados sobre actos administrativos inminentes que les conciernan, mejorando así los tiempos de reacción y la defensa efectiva.

### ***3.1.2 Testimonios de los administrados***

#### **Testimonio 1**

Mi nombre es C.V., soy propietario de un pequeño negocio de importación de piezas de repuesto en Guayaquil, en agosto del año pasado, la Aduana emitió un acto administrativo que me acusaba de infracción por supuestas irregularidades en la documentación de una importación, según ellos, yo había declarado valores incorrectos para pagar menos aranceles. Me dieron un plazo de tres días hábiles para presentar pruebas y solicitar la suspensión de la ejecución del acto, pero reunir todos los documentos y conseguir un abogado especializado fue imposible en tan poco tiempo, para cuando estuve listo, la Aduana ya había sancionado y mis mercancías estaban retenidas, causándome pérdidas enormes, creo firmemente que el plazo de tres días es insuficiente y atenta contra el derecho a la defensa y el debido proceso.

#### **Testimonio 2**

Soy A.P., ecologista y miembro de una ONG ambiental, en diciembre del año pasado, el Ministerio de Ambiente emitió un acto administrativo que autorizaba la explotación de una zona protegida en los Andes, era claro que el estudio de impacto ambiental tenía falencias y queríamos impugnarlo. El corto plazo para solicitar la suspensión del acto nos puso en una situación crítica; no pudimos compilar la evidencia científica necesaria ni coordinar con nuestros abogados a tiempo, finalmente, cuando presentamos la solicitud, ya habían comenzado las operaciones de explotación, fue descorazonador ver cómo nuestro marco legal actual no protege eficazmente el medio ambiente ni los derechos de la comunidad.

### **Testimonio 3**

Me llamo L.G., soy un comerciante independiente en Guayaquil, en septiembre, la municipalidad decidió revocar mi permiso de operación por una supuesta violación de normas sanitarias, recibí el acto administrativo y apenas contaba con tres días para reaccionar. Con la ayuda de un conocido que es abogado, tratamos de armar un caso para solicitar la suspensión del acto, pero el plazo era ridículamente corto para una tarea tan compleja, la revocación se ejecutó y tuve que cerrar mi local durante semanas, esto no solo me afectó a mí sino también a mis empleados que dependen del salario para vivir. El sistema actual simplemente no nos da una oportunidad justa de defendernos."

### **3.2 Análisis de los resultados y comprobación de la premisa de investigación**

Para analizar los resultados de las entrevistas y testimonios recogidos en el estudio, se consideraron de manera integral las perspectivas de los expertos en derecho administrativo y las experiencias de los administrados afectados, este enfoque mixto proporciona una visión holística de las implicaciones prácticas de la legislación actual y de las posibles reformas al Código Orgánico Administrativo en lo concerniente a la suspensión de actos administrativos en Ecuador.

Los expertos consultados concuerdan unánimemente en que el plazo actual de tres días hábiles para solicitar la suspensión de un acto administrativo es inadecuado para garantizar un proceso justo, además destacan que este plazo restringido no solo es insuficiente para reunir la evidencia y asesoramiento legal necesario, sino que también es contrario a los principios de seguridad jurídica y protección efectiva de derechos fundamentales.

En referencia a la presunción de legalidad y ejecutoriedad de los actos administrativos, los entrevistados señalan que, aunque es un principio reconocido, su aplicación mecánica y sin un contrapeso razonable en la fase de impugnación puede llevar a

vulneraciones de derechos. Asimismo, los expertos subrayan las dificultades procedimentales para impugnar actos administrativos, enfatizando la necesidad de reformas que amplíen los plazos y fortalezcan las garantías procesales.

Por otro lado, los testimonios de los administrados perjudicados ilustran con ejemplos concretos las consecuencias de las deficiencias actuales del sistema y reafirman los puntos planteados por los expertos, los casos reflejan situaciones en las que el corto plazo para reaccionar ante un acto administrativo ha resultado en perjuicios significativos, tanto personales como colectivos. Estos relatos corroboran el supuesto que el marco legal actual no proporciona un mecanismo efectivo de salvaguardia contra la ejecución precipitada de actos administrativos, que pueden ser ilegales o indebidos.

Al combinar los aportes de los expertos con las vivencias de los administrados, el estudio resalta una brecha significativa entre la teoría legal y la práctica administrativa, se evidencia una necesidad crítica de reforma legislativa que no solo prolongue los plazos para la impugnación de actos administrativos, sino que también revise integralmente el procedimiento para garantizar el derecho a la defensa y el debido proceso. Los resultados sugieren que, para que tales reformas sean efectivas y no meramente nominales, deben ser informadas por una comprensión profunda de las realidades administrativas y jurídicas, así como por comparaciones con sistemas jurídicos internacionales que han logrado un mayor equilibrio entre la eficacia administrativa y la protección de derechos fundamentales.

Además, el estudio indica que los principios de legitimidad, presunción de legalidad, y ejecutoriedad deben equilibrarse cuidadosamente con el derecho a la defensa, y que cualquier reforma debe buscar armonizar estos valores dentro del contexto legal y cultural específico de Ecuador.

En relación a las presisas de investigación se comprobó lo siguiente:

**Premisa 1: La brevedad del plazo actual de tres días hábiles para solicitar la**

**suspensión de un acto administrativo en Ecuador es insuficiente para garantizar el derecho a la defensa y el debido proceso de los administrados.**

Los expertos han manifestado preocupaciones específicas que incluyen la restricción en la preparación efectiva de la defensa y la consecuente vulneración del debido proceso, por ejemplo, se destacaron situaciones donde los tiempos no permiten una adecuada respuesta legal, el análisis exhaustivo de la documentación o incluso la recopilación y presentación de pruebas pertinentes.

Las contribuciones han incluido referencias a normativas y principios jurídicos que subrayan la importancia de garantizar tiempos razonables para la defensa, y se han citado casos prácticos donde la brevedad del término ha sido un obstáculo para el ejercicio pleno del derecho a la defensa.

Adicionalmente, se resalta que la jurisprudencia y la doctrina respaldan la noción de que el derecho a la defensa es un elemento fundamental del debido proceso, y que este debe ser protegido mediante plazos que permitan a los administrados articular adecuadamente sus argumentos y ejercer su defensa de manera efectiva.

En consecuencia, basándose en las respuestas de los entrevistados y la revisión de la literatura pertinente, se puede concluir que la premisa se cumple, esto sugiere la necesidad de reformar la normativa para ampliar dicho plazo y alinearlos con los estándares de protección de derechos fundamentales.

**Premisa 2: La presunción de legalidad y ejecutoriedad de los actos administrativos en Ecuador puede resultar en la vulneración de derechos fundamentales cuando no se permite un tiempo razonable para su impugnación.**

Los entrevistados han coincidido en reconocer que la presunción de legalidad es un principio inherente al acto administrativo, otorgándole un marco de validez desde su emisión, sin embargo, han señalado que dicha presunción no debe impedir o dificultar de manera

desproporcionada la posibilidad de impugnación, en caso de que los administrados consideren que se ha incurrido en ilegalidades o irregularidades.

Las preocupaciones expresadas se centran en el impacto que tiene esta presunción cuando se combina con plazos excesivamente breves para ejercer acciones legales, lo que puede comprometer derechos fundamentales como el acceso a la justicia, el derecho a la defensa y un debido proceso. Se mencionan situaciones en las que el limitado margen temporal para la impugnación efectiva de un acto administrativo supone un obstáculo real para que los afectados puedan hacer valer sus derechos, ya que no disponen de un período adecuado para analizar el acto, preparar una respuesta jurídica y recabar las pruebas necesarias.

En este sentido, el análisis conjunto de las entrevistas y la doctrina jurídica sugiere que la premisa se sostiene, este hecho apunta a la necesidad de reconsiderar el equilibrio entre la eficacia administrativa y la protección de los derechos de los administrados, posiblemente extendiendo los plazos de impugnación o introduciendo mecanismos que permitan una revisión judicial más accesible y oportuna de los actos administrativos.

**Premisa 3: La actual regulación ecuatoriana respecto a la suspensión de actos administrativos no provee una salvaguardia efectiva contra la ejecución de actos administrativos potencialmente ilegales o indebidos.**

El análisis de las entrevistas con expertos en el campo del Derecho Administrativo indica que existe una preocupación generalizada en cuanto a la capacidad de la normativa vigente para proteger a los administrados de la ejecución de actos administrativos que pudieran ser ilegales o indebidos. Los expertos señalan que el marco normativo, específicamente el artículo 229 del Código Orgánico Administrativo (COA), al establecer un plazo de tres días hábiles para solicitar la suspensión de un acto administrativo, resulta insuficiente y, en muchos casos, impide que los administrados puedan ejercer plenamente su

derecho a la defensa.

Este plazo tan breve para la interposición del recurso de suspensión no solo dificulta la recopilación de pruebas y la preparación de una defensa adecuada, sino que también reduce significativamente las posibilidades de que una medida cautelar pueda ser otorgada a tiempo para prevenir daños que podrían ser irreparables o de difícil reparación.

Adicionalmente, los entrevistados han hecho hincapié en que la presunción de legalidad y ejecutoriedad de los actos administrativos agrava este problema, dado que permite la ejecución inmediata de los mismos, a menos que una autoridad judicial decida lo contrario, dicha dinámica pone a los administrados en una situación de desventaja y aumenta el riesgo de que se cometan injusticias.

Por lo tanto, a partir de las respuestas obtenidas y del análisis realizado, se puede afirmar que la premisa se cumple: la regulación actual en Ecuador no ofrece una salvaguardia efectiva contra la ejecución de actos administrativos que puedan ser ilegales o indebidos. Este hallazgo refuerza la necesidad de reformar el artículo 229 del COA, con el fin de ampliar los plazos y mejorar los mecanismos de protección a fin de garantizar un equilibrio más justo entre la eficiencia administrativa y los derechos de los administrados.

**Premisa 4: Un análisis comparativo con sistemas jurídicos de otros países que han enfrentado problemáticas similares puede ofrecer perspectivas valiosas para una reforma legislativa efectiva en Ecuador.**

Los expertos consultados han reconocido la necesidad de incorporar elementos de otros sistemas jurídicos que han tenido éxito en el equilibrio entre la presunción de legalidad de los actos administrativos y la protección de los derechos de los administrados, en particular, se ha mencionado la posibilidad de adaptar procedimientos que otorguen plazos más razonables y mecanismos más robustos para la impugnación y suspensión de los actos administrativos.

De hecho, la referencia a modelos internacionales no solo enriquece la discusión legislativa sino que también brinda un marco de referencia empírico para las propuestas de reforma, tal análisis comparativo puede proporcionar insights clave que permitan diseñar un sistema administrativo más justo y equitativo en Ecuador. La relevancia de este enfoque comparativo ha quedado patente en las respuestas de los entrevistados, quienes han subrayado la efectividad de aprender de las experiencias de otros países.

Por tanto, las entrevistas han confirmado la validez de la premisa, subrayando la necesidad de un estudio comparativo que pueda servir de base para reformas legislativas significativas y orientadas hacia la mejora de la administración de justicia y la protección de los derechos de los ciudadanos en Ecuador.

## CAPÍTULO IV

### 4. DISCUSIÓN Y PROPUESTA

#### 4.1 Discusión

En Ecuador, el Código Orgánico Administrativo (COA), regula integralmente la función administrativa del sector público, en este marco legal destaca su artículo 229, una disposición fundamental que permite suspender los efectos de los actos administrativos, ofreciendo un mecanismo de protección a los ciudadanos frente al poder de autotutela de la Administración, aunque la efectividad de esta medida está sujeta a debate.

Para comprender mejor esta innovación normativa, es importante considerar la situación jurídica excepcional del Estado, la cual otorga ciertas ventajas o privilegios exclusivos a los organismos administrativos o estatales, basándose en la idea ampliamente aceptada de que el interés general prevalece sobre el interés individual. Esta percepción, que ve al Estado como un guardián del bienestar colectivo, justifica las numerosas potestades extraordinarias que posee la Administración, con el objetivo de promover el bien común.

Entre todas las facultades asignadas a la Administración, Arana (2020) destacan dos: las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos, mismos que son la principal forma en que las administraciones públicas manifiestan su voluntad y se definen, en su mayoría, como decisiones unilaterales de la administración que generan efectos jurídicos de forma individual y directa, caracterizadas por su legitimidad y ejecutoriedad. La legitimidad, presupone que el acto administrativo se ha emitido en conformidad con el marco legal vigente, mientras que la ejecutoriedad es la capacidad única de las entidades estatales para asegurar, por sí mismas y de manera directa, el cumplimiento de sus propios actos.

En este sentido las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad son atributos esenciales de los actos administrativos, estas características otorgan al Estado la autoridad para imponer las decisiones administrativas sobre los ciudadanos, independientemente de la corrección de la

voluntad estatal o de la legalidad de la acción administrativa. De acuerdo a Cassagne (2018), esto se debe a que los actos administrativos se presumen válidos y ajustados a la normativa legal vigente, y además ejecutables, es decir, diseñados para ser cumplidos sin que su efectividad se vea suspendida por su impugnación, ya sea en el ámbito administrativo o judicial.

Las presunciones mencionadas se encuentran reflejadas en el artículo 229 del Código Orgánico Administrativo (COA) como una norma general, no obstante, en un movimiento que se puede interpretar como un paso significativo en la lucha contra los excesos administrativos, especialmente contra el abuso de la autotutela.

Además, el artículo 229 del COA otorga a la propia Administración la capacidad de suspender los actos administrativos impugnados, siempre y cuando se cumplan dos condiciones esenciales: a) Que la ejecución del acto pueda resultar en daños de difícil o imposible reparación; y b) Que la impugnación se base en alguna de las causas de nulidad absoluta establecidas en el código. Adicionalmente, Guerron (2018) indica que existe un tercer criterio implícito, la evaluación del perjuicio que la ejecución del acto podría ocasionar al administrado, al interés público o a terceros.

Sin embargo, considerando cómo está redactada la norma, se podría argumentar que la posibilidad de que la administración suspenda un acto administrativo no es más que una ilusión, principalmente por varias razones, primero, la decisión depende principalmente de si su ejecución resultaría en daños irreparables o difíciles de enmendar, este enfoque parece inspirarse en el artículo 122 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de España de 1956, que establece la suspensión en casos de daños irremediables o complejos. Sin embargo, este criterio reduce el proceso a la simple verificación de la reparabilidad de los daños, tal criterio es desventajoso para el solicitante de la suspensión, pues si la administración, actuando como juez, decide que los daños son reparables, rechazará la suspensión, lo cual resulta en un daño inmediato por la ejecución del acto, incluso si más

adelante se declara su nulidad (Marienhoff, 2011).

En este contexto, Gordillo (2011) indica que la interposición de recursos contra un acto administrativo no suspende automáticamente su ejecución, por otro lado, se sugiere que la suspensión debería ser automática al menos hasta que la propia administración resuelva el recurso, esta dualidad refleja una tensión entre la eficiencia administrativa y la protección de derechos.

El artículo 229 del COA, como lo describe Gordillo (2011), otorga a la administración una facultad discrecional para suspender el acto administrativo, sin embargo, esta facultad se ve limitada por el requisito de que el administrado demuestre que la ejecución del acto podría causar un daño irreparable o encajar en las causales de nulidad, esta configuración del COA parece desviarse de un enfoque garantista de derechos, priorizando la ejecución rápida de actos administrativos por encima de la protección de los administrados.

Otra razón es que la función administrativa generalmente busca promover el bien común, lo que hace poco probable que el interés general no se afecte al pedir la suspensión de un acto administrativo. Eduardo García de Enterría (2018) destaca la casi imposibilidad de realizar esta evaluación, sugiriendo que reduce las chances de suspender los efectos de un acto administrativo, la Administración a menudo se ampara en el argumento del interés general, lo que hace que cualquier suspensión choque con este objetivo. Por ende, es poco probable que las entidades estatales aprueben la suspensión de un acto impugnado.

Otro impedimento clave, según el artículo 229 del COA, es el establecimiento del silencio administrativo negativo, esta cláusula implica que, en ausencia de respuesta sobre una solicitud de suspensión, se considera automáticamente rechazada. De acuerdo a (Álvarez & Arias (2020), esta inacción administrativa es perjudicial para los ciudadanos, ya que, sin importar la naturaleza irremediable o nula del acto, la falta de respuesta de la entidad administrativa equivale a un rechazo de la solicitud.

Ante lo expuesto, resulta sorprendente que, en Ecuador, un país que ha consagrado el derecho de petición en su Constitución, se permita que la falta de acción administrativa ante una solicitud crucial tenga como consecuencia una negación tácita, esta situación deja al ciudadano expuesto a la pasividad de los órganos estatales, en consecuencia, a menudo, el administrado se enfrenta a la frustración de no recibir respuestas adecuadas a pesar de contar con medios teóricos para contrarrestar el abuso del poder de autotutela. Para Auby (2019), lo más preocupante es que pueden verse afectados por las consecuencias de un acto administrativo que podría ser inválido, todo debido a la falta de cumplimiento de la administración en proporcionar una respuesta.

Por otro lado, la suspensión de la ejecución de actos administrativos, tal como se regula en el COA, presenta desafíos significativos desde la perspectiva del derecho administrativo y la protección de los derechos fundamentales, la problemática central en relación con la suspensión de la ejecución de actos administrativos, tal como lo señala Blacio & Costa (2017), radica en la tensión entre la necesidad de evitar perjuicios graves a las personas interesadas y la capacidad efectiva del marco legal actual para proporcionar dicha protección, es así que este autor subraya la importancia de evitar daños severos a través de mecanismos legales, sin embargo, la práctica actual, según lo evidenciado en el estudio, parece desviarse de este ideal.

El plazo para solicitar la suspensión del acto administrativo, también se convierte en un impedimento, analizando el segundo inciso del art 229 del COA, se observa que la ejecución de un acto administrativo no se suspenderá automáticamente con la interposición de un recurso, a menos que se solicite específicamente dentro de un plazo de tres días, esta disposición plantea serios desafíos para los administrados, quienes deben actuar con rapidez y eficacia para proteger sus derechos. De acuerdo a Marcos (2022) aunque la intención legislativa detrás de las suspensiones de actos es evitar perjuicios graves, en la práctica, el marco actual no garantiza efectivamente este objetivo, la restricción del plazo a tres días para solicitar la suspensión

dificulta que los administrados preparen adecuadamente su defensa, especialmente en casos donde se requiere análisis técnico y legal detallado.

Por lo tanto, el artículo 229 del COA plantea una serie de desafíos prácticos para los administrados, la exigencia de que la petición de suspensión demuestre un daño irreparable y se enmarque dentro de las causales de nulidad especificadas en el artículo 105 del COA, coloca un peso significativo sobre los administrados. Este requisito, en combinación con el plazo de tres días, puede ser visto como un obstáculo desproporcionado para acceder a una revisión justa de los actos administrativos (Dromi R. , 2019).

La necesidad de fundamentar detalladamente las razones para solicitar la suspensión, dentro de un marco temporal tan limitado, plantea serias preguntas sobre la efectividad de este mecanismo como salvaguarda de los derechos, este punto es crítico si consideramos que la suspensión de los efectos jurídicos de un acto administrativo es una herramienta vital para prevenir daños potencialmente irreparables a los administrados.

Jaramillo (2022) resalta que la suspensión debe ser un mecanismo accesible para garantizar un control efectivo de la legalidad de los actos administrativos, sin embargo, el modelo ecuatoriano, al establecer un plazo tan breve, compromete este principio fundamental, para el autor mencionado, la suspensión de los efectos de un acto administrativo debería estar intrínsecamente ligada a la impugnación de dicho acto, sin embargo, el desafío surge cuando el tiempo asignado para solicitar esta suspensión es sumamente limitado (tres días hábiles), el cual, no solo es insuficiente para preparar una defensa adecuada, sino que también contradice los principios de seguridad jurídica y protección efectiva de los derechos fundamentales.

Similar criterio muestran Gadamer (2019), quien argumenta que el plazo de tres días para solicitar la suspensión del acto administrativo, es restrictivo e incompatible con los principios fundamentales de un Estado de derecho que garantiza el acceso a la justicia y la protección de los derechos ciudadanos, además puede ser interpretado como una contradicción

con los principios de justicia y equidad administrativa. Los autores también coinciden que esta situación coloca a los administrados en una posición de desventaja significativa frente a la Administración Pública, limitando su capacidad para ejercer de manera efectiva su derecho a la defensa y el debido proceso.

En este contexto, el art. 229 del COA parece socavar la seguridad jurídica, al no proporcionar a los administrados un mecanismo claro y accesible para proteger sus derechos frente a actos administrativos potencialmente lesivos. Por otro lado, el COA al dejar la suspensión de un acto administrativo a la discreción de la misma autoridad que emitió el acto, plantea un conflicto de intereses inherente, en vista que el diseño procesal no solo va en contra de los principios de imparcialidad y justicia, sino que también pone en riesgo la eficacia del recurso de impugnación como herramienta de defensa, la efectividad de la impugnación se ve minada si los efectos del acto administrativo continúan ejecutándose mientras se resuelve el recurso, lo que podría resultar en daños irreparables.

La situación actual, donde la suspensión del acto administrativo no es la regla general sino una excepción, plantea una interrogante crítica sobre la efectividad del recurso de impugnación en sí, en vista que si la ejecución del acto no se suspende automáticamente, los administrados se enfrentan a una carrera contra el tiempo, donde la posibilidad de evitar un daño irreparable queda a merced de la discrecionalidad del órgano administrativo.

Esta postura es respaldada por la opinión de Gordillo (2011), quien sostiene que la suspensión del acto administrativo debería servir para contrarrestar el principio de ejecución inmediata de los actos administrativos, sugiriendo el uso de medidas cautelares autónomas en sede administrativa. La suspensión, entonces, es vista como un medio para interrumpir temporalmente los efectos de un acto administrativo, sin eliminarlos, permitiendo así un examen más detallado y justo de la situación.

Autores en el campo del derecho administrativo como Martínez (2019) y Dromi (2019)

han destacado la importancia de un equilibrio entre la eficiencia administrativa y los derechos del individuo, además argumentan que, si bien es vital para una administración pública operar de manera eficiente, esto no debe hacerse a expensas de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en Ecuador este equilibrio parece estar desviado hacia la eficiencia administrativa, dejando en riesgo los derechos de los administrados.

En relación a lo expuesto, el artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador subraya el compromiso inalienable del Estado con la protección de los derechos de los administrados, alineándolos directamente con el principio de tutela efectiva de derechos, particularmente en situaciones donde los individuos enfrentan la perspectiva de actos administrativos que puedan infringir sus prerrogativas constitucionales.

Esta vinculación queda evidenciada en la sentencia No. 275-15-SEP-CC de la Corte Constitucional del Ecuador, la cual consolida el derecho de solicitar la suspensión de cualquier acto administrativo que atente contra los derechos fundamentales, de esta forma, se resalta la prioridad de salvaguardar los intereses de los ciudadanos y de mantener la actuación gubernamental dentro de los límites del respeto a la integridad de los derechos consagrados por la Constitución (C.C.E, 2015). La sentencia en cuestión no solo reconoce la importancia de dichos derechos, sino que también provee un mecanismo jurídico para su defensa y preservación ante posibles transgresiones por parte de la administración pública.

La visión de Gordillo (2017) sobre la importancia de medidas cautelares autónomas en el proceso administrativo destaca la necesidad de reformas que permitan a los administrados una mayor capacidad para contrarrestar decisiones administrativas potencialmente perjudiciales. Este enfoque sugiere una revisión del principio de ejecución inmediata de los actos administrativos, favoreciendo en cambio un sistema que ofrezca una protección más robusta de los derechos de los administrados.

Por su parte, Granda (2018) sostiene que la suspensión debe ser considerada como una

medida cautelar autónoma en sede administrativa, destinada a revertir el principio de ejecución inmediata de los actos administrativos, esta perspectiva es crucial porque reconoce la suspensión como una herramienta de protección legal que permite a los administrados impugnar efectivamente un acto sin sufrir consecuencias irreparables mientras se resuelve el recurso.

La situación en Ecuador parece requerir una revisión profunda de la normativa relativa a la suspensión de actos administrativos, la normativa actual, tal como está redactada y aplicada, parece imponer restricciones excesivas y desproporcionadas a los administrados, lo que potencialmente vulnera sus derechos constitucionales. La reforma debería enfocarse no solo en extender los plazos para solicitar la suspensión, sino también en asegurar que el proceso sea justo y accesible, y que las causales para conceder la suspensión sean razonables y proporcionales (Botassi C. , 2017).

Este enfoque contrasta con las tendencias observadas en otras jurisdicciones, por ejemplo, la jurisprudencia española, enfatiza la importancia de un equilibrio entre la rapidez y la efectividad de la administración pública y el derecho de los ciudadanos a un proceso justo y a una protección efectiva de sus derechos. Mientras que, en el sistema administrativo alemán, la impugnación de un acto no requiere necesariamente demostrar daños de difícil reparación, sino que se centra en la posible ilegalidad del acto (Huaca, 2017)

En este contexto, dicha diferencia subraya una posible área de reforma en el COA ecuatoriano para alinear mejor sus disposiciones con estándares internacionales de justicia administrativa, proporcionando mecanismos para una revisión más profunda y reflexiva de los actos administrativos, sin sacrificar la protección de los derechos individuales.

La interpretación de la suspensión de los efectos del acto administrativo en el COA, como lo destaca Guerrón (2018), subraya un dilema central en la legislación ecuatoriana. El problema surge cuando los administrados se enfrentan a actos administrativos potencialmente

ilegales, cuya ejecución podría lesionar sus derechos. A pesar de su presunción de legitimidad, estos actos deben cumplirse una vez notificados, salvo que se solicite específicamente su suspensión, lo que plantea una barrera significativa para los ciudadanos.

El análisis de Guerrero Celi y Gordillo revela que la legislación ecuatoriana, en su estado actual, no facilita de manera efectiva la protección de los ciudadanos contra la ejecución de actos administrativos potencialmente ilegales o perjudiciales. La normativa del COA, al requerir que la suspensión se solicite mediante un procedimiento separado y con condiciones estrictas, limita la capacidad de los administrados para salvaguardar sus derechos.

Esta discusión subraya la necesidad de una reforma legislativa en Ecuador que aborde estas preocupaciones, la misma, debería enfocarse en garantizar un equilibrio más justo entre la eficacia administrativa y la protección de los derechos de los ciudadanos. Esto implicaría revisar y posiblemente modificar el artículo 229 del COA para hacer que la protección de los derechos de los administrados sea una prioridad y no solo una excepción en el proceso administrativo.

Por otro lado, se evidenció una discrepancia significativa entre los principios constitucionales y la práctica administrativa en Ecuador, surgiendo la necesidad de una reforma legislativa que garantice el cumplimiento efectivo del derecho de petición, especialmente en relación con la suspensión de actos administrativos. Tal reforma debería asegurar que las peticiones sean atendidas de manera oportuna y motivada, en consonancia con los principios de democracia participativa y tutela judicial efectiva, para proteger adecuadamente los derechos de los ciudadanos frente a actos administrativos potencialmente perjudiciales.

En cuanto a la reforma propuesta para el COA, especialmente en relación con la ampliación del plazo para solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo de tres a cinco días, parece ser un paso en la dirección correcta, sin embargo, esta reforma debe ir acompañada de una revisión más amplia de los criterios para otorgar la suspensión.

## **4.2 Propuesta**

### ***4.2.1 Título de la propuesta***

Reforma del Artículo 229 del Código Orgánico Administrativo para mejorar la protección de derechos en el proceso administrativo en Ecuador.

### ***4.2.2 Delimitación espacial y temporal***

- Espacial: Esta propuesta se aplica al ámbito jurídico administrativo de Ecuador, abarcando todas las entidades y organismos públicos del país.
- Temporal: La propuesta se enfoca en una reforma contemporánea, buscando ser implementada y evaluada en un periodo de cinco años a partir de su aprobación, con revisiones periódicas para ajustes según sea necesario.

### ***4.2.3 Propósito de la propuesta***

El objetivo principal de esta propuesta es ampliar el plazo para la impugnación de actos administrativos y establecer una comisión independiente para su evaluación, esto permitirá a los administrados ejercer de manera más efectiva su derecho a impugnar decisiones gubernamentales que consideren injustas o incorrectas. Con la propuesta se busca garantizar un proceso justo y equitativo, fortaleciendo la protección de los derechos fundamentales y el acceso al debido proceso legal, así como mejorar la confianza y transparencia en la administración pública ecuatoriana.

### ***4.2.4 Naturaleza de la propuesta***

La propuesta es de naturaleza jurídico-administrativa, orientada a la reforma del marco legal que rige los procedimientos administrativos en Ecuador. Su esencia radica en ajustar y mejorar las normativas existentes, específicamente el Artículo 229 del Código Orgánico Administrativo, para asegurar un proceso más justo y equitativo en la impugnación de actos administrativos. La reforma propuesta busca equilibrar la presunción de legitimidad de los actos administrativos con los derechos de defensa y debido proceso de los ciudadanos,

en línea con los principios democráticos y constitucionales del Estado ecuatoriano.

#### ***4.2.5 Antecedentes de la propuesta***

El Código Orgánico Administrativo (COA) de Ecuador, implementado el 20 de junio de 2017, representa un marco legal crucial en la regulación de la función administrativa de los organismos públicos del país, dicho código fue establecido para asegurar una administración pública eficaz y acorde con la Constitución, las leyes nacionales y los instrumentos internacionales, ha sido un paso importante en la estandarización de las prácticas administrativas en Ecuador. En particular, el artículo 229 del COA ha jugado un papel vital en la interacción entre los ciudadanos y la administración pública, regulando la ejecución y suspensión de los actos administrativos.

Desde su implementación, el artículo 229 ha suscitado debates y críticas, especialmente en lo que respecta a su eficacia en la protección de los derechos de los ciudadanos. La disposición establece que los actos administrativos se presumen legítimos y deben ejecutarse tras su notificación, pero también permite su suspensión bajo ciertas condiciones, como la prevención de daños irreparables o la existencia de causas de nulidad, sin embargo, el plazo de tres días hábiles para solicitar la suspensión y el mismo término para su resolución han sido considerados restrictivos y han planteado interrogantes sobre la justicia y equidad del proceso administrativo.

La limitación temporal impuesta por el COA ha sido un desafío para los ciudadanos, reduciendo su capacidad de preparar una defensa adecuada y ejercer su derecho al debido proceso, además, la falta de un mecanismo imparcial para revisar estas solicitudes ha exacerbado las preocupaciones sobre la equidad en la administración pública. En este sentido se busca proponer una reforma que aborde las deficiencias existentes en el art. 229 del COA.

Se busca la ampliación del plazo para solicitar la suspensión de un acto administrativo, para que los administrados tengan un margen de tiempo más razonable para

analizar el acto impugnado, buscar asesoramiento legal adecuado y preparar una respuesta efectiva. Esta modificación no solo aumentaría la accesibilidad y justicia del proceso, sino que también alinearía mejor la práctica administrativa de Ecuador con los estándares internacionales de derechos humanos y justicia administrativa.

La inclusión de una comisión independiente para revisar las solicitudes de suspensión introduce un nivel adicional de imparcialidad y transparencia en el proceso, al separar la entidad que evalúa la suspensión del organismo que emite el acto administrativo, se reduce el riesgo de conflictos de interés y se fortalece la confianza en la integridad del proceso administrativo. Esto no solo beneficia a los administrados, sino que también mejora la calidad y legitimidad de las decisiones administrativas.

Esta propuesta de reforma no solo busca solucionar los problemas prácticos identificados en el artículo 229, sino que también representa un compromiso más amplio con los principios de justicia, equidad y respeto a los derechos fundamentales. Al ajustar el marco legal para equilibrar mejor la eficiencia administrativa con la protección de los derechos de los ciudadanos, Ecuador estaría dando un paso significativo hacia la consolidación de un sistema administrativo más justo y democrático.

#### ***4.2.6 Contenido de la propuesta***

La propuesta de reforma para el Artículo 229 del Código Orgánico Administrativo (COA) de Ecuador se centra en modificar las disposiciones actuales para mejorar la protección de los derechos de los administrados en el proceso de impugnación de actos administrativos, esencialmente, esta reforma busca ampliar el plazo actual de tres días hábiles para solicitar la suspensión de un acto administrativo, otorgando así a los ciudadanos un tiempo más razonable y justo para preparar y presentar sus casos. La propuesta también incluye la creación de una comisión independiente encargada de revisar y decidir sobre las solicitudes de suspensión, con el objetivo de asegurar una evaluación imparcial y libre de

conflictos de interés.

Este cambio en la legislación pretende abordar y mitigar las dificultades que enfrentan los administrados bajo el régimen actual, donde el corto plazo para solicitar suspensiones y la falta de un mecanismo de revisión independiente limitan su capacidad para proteger efectivamente sus derechos. Al implementar estas modificaciones, la propuesta busca equilibrar la necesidad de una administración pública eficiente con la protección esencial de los derechos y libertades fundamentales, fortaleciendo así el Estado de derecho y la confianza en el sistema de justicia administrativa de Ecuador.

**Vigente:** 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 término igual. La ejecución del acto impugnado podrá suspenderse, 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, 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 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.

**Reforma:** Art. 229 .- Suspensión del Acto Administrativo

*Los actos administrativos regulares se presumen legítimos y deben ser ejecutados luego de su notificación. Sin embargo, la ejecución de un acto impugnado podrá ser suspendida si la persona interesada lo solicita dentro de un plazo ampliado de diez días hábiles desde la notificación. Esta petición será resuelta por una comisión independiente en un término no mayor a quince días hábiles.*

*La suspensión se otorgará bajo las siguientes condiciones:*

- 1. Que la ejecución del acto pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación.*
- 2. Que la impugnación se fundamente en causas de nulidad de pleno derecho, según este Código o las normas del procedimiento especial correspondiente.*

*La comisión independiente evaluará la solicitud de suspensión, considerando de manera detallada y motivada los daños que su ejecución o suspensión causaría al administrado, al interés público o a terceros. En caso de silencio administrativo tras el plazo establecido, se entenderá como una aprobación tácita de la suspensión.*

*En caso de negativa, ya sea expresa o tácita, se permitirá la apelación ante una instancia judicial. Al resolver la suspensión, se podrán adoptar medidas cautelares para proteger el interés público o de terceros y garantizar la eficacia de la resolución o el acto impugnado.*

#### ***4.2.6 Validación de la propuesta***

Para validar la propuesta de reforma del Artículo 229 del Código Orgánico Administrativo (COA) de Ecuador, se contó con la participación del Dr. Carlos Andrade, un reconocido experto en Derecho Administrativo y ex asesor legal en la Defensoría del Pueblo, quien posee una vasta experiencia en el análisis y aplicación de la legislación administrativa, incluyendo la revisión de actos administrativos y procedimientos de impugnación.

Una vez que se elaboró el borrador de la propuesta de reforma, se solicitó al Dr.

Andrade que completara una ficha de validación, asignando un puntaje del 1 (no válida) a 5 (muy válida) a cada uno de los criterios propuestos, y además motivando su puntuación. Los resultados obtenidos en la validación se presentan en la siguiente tabla:

*Tabla 2 Criterio de evaluación de la propuesta*  
Fuente: Elaborado por Abg. Sueanny Basantes Quishpe

<b>Criterio Evaluado</b>	<b>Puntaje Otorgado</b>	<b>Comentarios del Experto</b>
Legalidad y Conformidad con la Constitución	5	La propuesta refuerza el principio constitucional de la tutela efectiva de derechos.
Viabilidad Administrativa	4	Factible de implementar, aunque requiere ajustes en la administración pública.
Protección de los Derechos Ciudadanos	5	Mejora significativamente la protección de los derechos de los administrados.
Imparcialidad y Transparencia	5	Introduce mecanismos efectivos para asegurar la imparcialidad en el proceso.
Coherencia con Estándares Internacionales	4	Alinea la legislación ecuatoriana con prácticas internacionales, aunque puede beneficiarse de un estudio comparativo más amplio.

En base a la validación realizada por el Dr. Andrade, se puede afirmar que la propuesta de reforma del Artículo 229 del COA es válida y robusta, la evaluación de cada indicador muestra que la propuesta es coherente y resuelve de manera efectiva la problemática planteada. Con base en esta validación, se concluye que la propuesta de reforma representa una alternativa viable y eficaz para mejorar la justicia administrativa y la protección de los derechos de los administrados en Ecuador.

## **CAPÍTULO V**

### **5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **5.1 Conclusiones**

En el cumplimiento del primer objetivo, este estudio ha establecido una base doctrinal sólida sobre el acto administrativo y el proceso para solicitar su suspensión en el contexto legal de Ecuador. Se ha explorado en profundidad la naturaleza de los actos administrativos,

resaltando su presunción de legitimidad y ejecutoriedad bajo el marco del Código Orgánico Administrativo (COA). Esta comprensión enfatiza el equilibrio necesario entre una administración pública eficiente y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, particularmente en el contexto de la impugnación de estos actos.

El análisis ha revelado una tensión entre el COA y la Constitución respecto al plazo para la defensa del administrado, resaltando la importancia de una evaluación y justificación cuidadosas por parte de la Administración en casos de solicitud de suspensión, esta discrepancia entre los plazos legislativos y los derechos constitucionales subraya la necesidad de reformas que alineen mejor estos aspectos, garantizando un proceso más justo y transparente que respete los derechos de los administrados mientras se mantiene la eficacia administrativa.

Con el análisis del contenido normativo del art. 229 del Código Orgánico Administrativo (COA) de Ecuador, se ha cumplido con el segundo objetivo de este estudio, a través de la revisión detallada de las disposiciones legales y la consideración de la interpretación jurídica, hemos podido comprender mejor el acto administrativo y el procedimiento para solicitar su suspensión.

La normativa del COA, que regula la función administrativa del sector público, ha demostrado poseer características complejas y desafiantes, especialmente en lo que respecta a la suspensión de los actos administrativos, en el análisis se identificó una tensión inherente entre la necesidad de proteger el interés general y los derechos individuales de los administrados. Este estudio ha destacado las limitaciones en el marco legal actual, especialmente en lo que concierne al plazo breve para solicitar la suspensión de un acto administrativo y la falta de un proceso imparcial de revisión, los aspectos mencionados se han reconocido como obstáculos significativos para los administrados, lo que implica una necesidad de reforma para garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales y

el acceso al debido proceso.

En conjunto, el análisis normativo y las consideraciones jurídicas han llevado a una comprensión más profunda de la práctica administrativa en Ecuador y sus implicaciones para los derechos de los ciudadanos. Esta comprensión ha sido esencial para fundamentar la propuesta de reforma del artículo 229 del COA, dirigida a mejorar la justicia administrativa y asegurar un equilibrio más justo entre la eficiencia administrativa y la protección de los derechos individuales.

En línea con los objetivos planteados, se ha propuesto una reforma al artículo 229 del Código Orgánico Administrativo, con la cual se busca otorgar a los administrados una mayor protección frente a posibles daños irreparables, ofreciéndoles un plazo ampliado para solicitar la suspensión de actos administrativos y la posibilidad de presentar su caso ante una autoridad imparcial. La reforma propuesta no solo cumple con el objetivo de mejorar la legislación existente, sino que también refleja un compromiso con la justicia administrativa, el respeto a los derechos humanos y el fortalecimiento del Estado de derecho en Ecuador.

## **5.2 Recomendaciones**

Para mejorar el estudio y la aplicación efectiva de la legislación procesal ecuatoriana en lo que respecta a la suspensión de la ejecución de actos administrativos, se recomiendan las siguientes acciones:

Primero, se aconseja realizar un análisis comparativo con legislaciones de otros países que han abordado de manera efectiva la suspensión de actos administrativos. Esta comparación permitiría identificar mejores prácticas y principios que podrían adaptarse al contexto legal de Ecuador, proporcionando un marco más robusto y eficaz para la protección de los derechos de los administrados.

En segundo lugar, se sugiere llevar a cabo estudios de caso detallados sobre situaciones específicas en las que la suspensión del acto administrativo ha jugado un papel

crucial, los mismos, proporcionarían una comprensión más profunda de los desafíos prácticos enfrentados por los ciudadanos y las autoridades, permitiendo una evaluación más precisa de la efectividad y las áreas de mejora en el marco legal actual.

Es esencial fomentar la participación ciudadana en el proceso de reforma legal a través de consultas públicas, la inclusión de las opiniones y experiencias de los ciudadanos aseguraría que las reformas propuestas aborden de manera efectiva las necesidades y preocupaciones reales de aquellos directamente afectados por la legislación.

Por último, se recomienda realizar evaluaciones de impacto y seguimientos regulares tras la implementación de cualquier reforma, las mismas son fundamentales para asegurar que las modificaciones legales estén funcionando según lo previsto y para hacer ajustes basados en resultados prácticos y feedback. Este enfoque garantizaría una adaptación continua de la legislación a las necesidades cambiantes y dinámicas de la sociedad, así como del sistema de justicia administrativa.

## Bibliografía

- Acosta Romero, M. (1975). *Teoría General del derecho administrativo*. México: UNAM.
- Almeida, A. (2019). *La suspensión del acto administrativo visto como una excepción en el Código Orgánico Administrativo*. UDLA.
- Álvarez, V., & Arias, F. (2020). *Lecciones sobre el Acto Administrativo*. Universidad de Extremadura.
- Arana, J. R. (2020). Ejecutividad y Suspensión del Acto Administrativo en el Derecho Administrativo Español: Especial referencia a los Actos Sancionadores. *Revista Derecho & Sociedad*, 429-445.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.  
Obtenido de Registro Oficial:  
<https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html>
- Auby, J.-B. (2019). *Droit administratif européen*. Bruylant.
- Avila, C. J. (2011). *Tutela Cautelar En El Proceso Contencioso Administrativo, Suspensión De Efectos De Los Actos Administrativos*. . Lexus.
- Benavides, R. (2018). *La Suspensión del acto administrativo en sede judicial*. UCSG.
- Blacio, G., & Costa, M. (2017). La suspensión del acto administrativo en sede judicial. *Ambito Jurídico*, 3(4).
- Botassi, C. (2017). *Dominio público, responsabilidad estatal, procedimiento y proceso administrativo*. Sedici.
- Botassi, G. (2018). *Fragmentos de Derecho Administrativo*. Wordpress.
- Cassagne, J. C. (2013). *El Acto Administrativo Teoría y Regimen Jurídico*. Temis.
- Cassagne, J. C. (2018). *Derecho Administrativo*. Palestra.
- CCE, No. 275-15-SEP-CC (Corte Constitucional del Ecuador Agosto de 26 de 2015).
- CCE. (2015). *Sentencias y dictámenes de relevancia constitucional*. Obtenido de Base de

datos de la Corte Constitucional del Ecuador:

<https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/buscador-externo/>

CIDH. (1969). *Pacto de San José de Costa Rica: Convención Americana sobre Derechos*

*Humanos*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

COA. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Quito: Registro Oficial N°31 del 7 de julio

de 2017.

Comadira, J. (2018). *Implicancias de la presunción de legitimidad y el proceso*. Perrot.

CRE. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional.

Diez, M. (1963). *El Acto Administrativo, Enciclopedia Jurídica OMEBA*. Buenos Aires,

Argentina: Edt. Drifkill S.A.

Dromi, R. (2015). *Derecho Administrativo. Tomo I*. Hispana Libros.

Dromi, R. (2019). *Derecho Adminsitrativo*. Ciudad Argentina.

Dworkin, R. (2021). *Law's Empire*. Harvard University Press.

Fernández, A., & Vela, L. (2021). Los paradigmas y las metodologías usadas en el proceso de

investigación: una. *RUA*, 8(3), 1-8.

Fiorini, B. (2012). *Los recursos administrativos en la práctica*. Perrot.

Gadamer, H. (2019). *Truth and Method*. Seabury Press.

García de Enterría, E. (2016). *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho*

*administrativo*. Editorial Civitas.

García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2017). *Curso de Derecho Administrativ*. Editorial

Civitas.

García, E. (2018). *Curso de Derecho Administrativo*. Lima: Lexus.

García, J. (2002). *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*. Madrid, España:

Civitas.

Garrido Falla, F. (2000). *Tratado de Derecho Administrativo*. Editorial Tecnos.

- González, J. (2003). *Principios del procedimiento administrativo*. Legis.
- Gordillo, A. (1997). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina: FDA.
- Gordillo, A. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo*. Abeledo-Perrot.
- Gordillo, A. (2017). *Tratado de derecho administrativo y obras selecto: "El procedimiento administrativo"*. Tomo 2. Fundación de Derecho Administrativo.
- Granda, E. (2018). *Código Orgánico Administrativo Comentado*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Guerrero, J. (2020). *Las Garantías Jurisdiccionales Constitucionales en el Ecuador*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Guerron, J. C. (2018). *Derecho Procesal Administrativo Ecuatoriano*. Andrade y Asociados.
- Huaca, J. (2017). *Relevancia jurídica de la motivación de los actos administrativos en materia de contratación pública*. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Hutchinson, T. (2019). *Derecho procesal administrativo*. Rubinzal.
- Jaramillo, P. (2022). *La revisión dem los actos adminsitrativos de simple administración como mecanismo de eficiencia de la administración pública*. IAEN.
- Kloss, E. S. (2018). La fundamentación del acto administrativo en la jurisprudencia de los tribunales ordinarios de justicia. *Revista Derecho Público Iberoamericano*(13), 225-236.
- Lazcano, I. (2009). *Kelsen, Weber y Schmitt*.
- Lucas, D. (2021). La motivación y la fundamentación de las resoluciones administrativas. *Legal Today*, 4(2).
- Maldonado, J. (2018). El diseño socio-crítico. *Vlex*, 6(2), 175-287.
- Marcos, F. (2022). *Sobre elñ acto adminsitrativo: Historia y dogmática en España*. Colombia: Themis.
- Marienhoff, M. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo Tomo II*. Abeledo-Perrot.

- Martínez, D. (2019). El acto administrativo de efectos generales. *Revista Jurídica de Derecho Público*. Obtenido de [http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas-juridicas/derecho-publico-tomo-2/555a566\\_el\\_acto\\_adm.pdf](http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas-juridicas/derecho-publico-tomo-2/555a566_el_acto_adm.pdf)
- Mazón Cardona, E. (2016). *Motivación y discrecionalidad en el acto administrativo*. Editorial Aranzadi.
- Mejía, A. (2013). *Los recursos administrativos. Naturaleza jurídica y aplicación en materia tributaria*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Méndez, Á. (2019). *Importancia de implementar un proceso administrativo único para la administración pública*. Universidad Andina Simón Bolívar .
- Mendez, Á., & Mejía, A. (2019). *Importancia de implementar un proceso administrativo único para la administración públicaa*. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Méndez, J., & Mejía, A. (2019). *El acto administrativo: Teoría general y procedimiento de formación*. Editorial Jurídica del Ecuador.
- Montezanti, N. L. (1993). *Suspensión del Acto Administrativo*. Astrea.
- Moreta, A. (2019). *Procedimiento administrativo y sancionador en el COA*. Ediciones Continente.
- Moreta, A. (2021). *Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA*. Ediciones Continente.
- Muñoz, F. (2013). *Suspensión de los actos administrativos en la legislación ecuatoriana*. UDLA.
- Ortega Ruiz, L. (2021). *El acto administrativo en los procesos y procedimientos*. Universidad Católica de Colombia.
- Ortiz, G. (. (2020). *Visión contemporánea del Derecho Constitucional*. Ediciones Legales.
- Oyarte, R. (2019). *Derecho Constitucional*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Parada Vázquez, R. (2018). *Derecho Administrativo*. Editorial Marcial Pons.

- Pardo, J. (2019). La funciones del procedimiento administrativo. *Revista de Derecho Administrativo*,(17), 15-20.
- Pérez, D. (2016). *Teoría General del Acto Administrativo*. Porrúa.
- Poveda, F. (2018). *Estudios sobre el Código Orgánico Administrativo*. Editora Jurídica Cevallos.
- Ramírez, G. (2012). *El acto administrativo en Ecuador*. UTPL.
- Rojas, S. (2023). Sistematización de los defectos en la forma del acto administrativo: revisión de literatura integrativa. *Derecho PUCP*(90).
- Ruiz, J., Vaca, P., Castro, F., & Benálcazar, J. (2023). Nulidad e ilegalidad del acto administrativo frente a la restitución de remuneraciones dejadas de percibir. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Criminalísticas*, 7(3).
- Sánchez, Á. (2023). *Eficacia de la suspensión del acto administrativo en el ordenamiento jurídico ecuatoriano*. PUCE.
- Sánchez, M., Chamba, D., Moncayo, R., & Sarmiento, J. (2019). El acto administrativo en el Código Administrativo Ecuatoriano. *Sur Academi*, 6(11), 67-76.
- Santamaría Pastor, J. (2011). *ncipios de Derecho Administrativo General*. Editorial Iustel.
- Santofimo Gamboa, J. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia.
- Sayagúez Laso, E. (1953). *Tratado de derecho administrativo*. TAWIL.
- Serra, R., & Andrés. (1981). *Derecho Administrativo*. Porrúa.
- Simón, F. (2018). *Introducción al estudio del derecho*. Colegio de Jurisprudencia Universidad San Francisco de Quito.
- Trayter, J. (2017). *Derecho Aadministrativo Parte General*. Atelier.
- Villacís, F. (2021). *La impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelacion: Naturaleza Juridica y eficacia*. PUCE.

Watson, A. (2019). *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*. The University of Georgia Press.

Zamora, C., Arrobo, N., & Cornejo, G. (2018). El Gobierno Electrónico en Ecuador: la innovación en la administración pública. *Espacios*, 39(6), 15.

Zavala, J. (2011). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Editorial Edilex.

Zurita, M. (2020). *Los obstáculos en las instituciones públicas para llevar a cabo los procesos en sede administrativa. Garantías del debido proceso y uso de medios telemáticos en el escenario del COVID-19*. NACE.

## APÉNDICES

### ENTREVISTAS A PROFESIONALES DEL DERECHO

Estimado/a \_\_\_\_\_, agradezco su disposición para esta entrevista académica enfocada en el acto administrativo y su impugnación en Ecuador. Su experiencia aportará insights clave sobre los procedimientos administrativos y su impacto en los derechos de los administrados, enriqueciendo así nuestro estudio, su contribución es esencial para avanzar en la comprensión y mejora de estos procesos legales. Muchas gracias por su valiosa participación.

- 1. ¿Podría contarnos sobre su experiencia profesional en relación con el derecho administrativo y los actos administrativos en Ecuador?**
- 2. Desde su perspectiva, ¿qué principios deberían regir la emisión de un acto administrativo para garantizar su legitimidad?**
- 3. ¿Cómo evalúa la actual práctica administrativa en Ecuador en términos de cumplimiento de estos principios?**
- 4. ¿Cuál es su opinión sobre la suficiencia del plazo de tres días hábiles para solicitar la suspensión de un acto administrativo?**
- 5. ¿Podría brindar ejemplos de casos donde el plazo actual ha resultado insuficiente para asegurar el derecho a la defensa y el debido proceso?**

- 6. En su experiencia, ¿cuáles son las principales dificultades que enfrentan los administrados al solicitar la suspensión de un acto administrativo?**
  
- 7. ¿Qué mejoras procedimentales considera necesarias para fortalecer la protección de los derechos de los administrados?**
  
- 8. ¿Conoce de algún sistema jurídico internacional que ofrezca un modelo más equitativo en la suspensión de actos administrativos?**
  
- 9. ¿Qué aspectos de otros sistemas jurídicos podrían ser aplicables o beneficiosos para el contexto ecuatoriano?**
  
- 10. Considerando las deficiencias identificadas, ¿qué elementos cree que deberían incluirse en una propuesta de reforma al artículo 229 del Código Orgánico Administrativo?**
  
- 11. ¿Cómo se podría estructurar un procedimiento que otorgue al administrado una mejor oportunidad para la preparación de su defensa?**
  
- 12. ¿Tiene alguna sugerencia adicional que pueda contribuir a este estudio o a la propuesta de reforma legislativa?**

## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Sueanny Alejandra Basantes Quishpe, con C.C: 0503304842 autor del trabajo de titulación: **“Análisis de la legislación procesal ecuatoriana acerca de la suspensión de la ejecución del acto administrativo y propuesta de una reforma a la ley”**, previo a la obtención del grado de **MAGÍSTER EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

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

Guayaquil, 15 de abril de 2024.



f. \_\_\_\_\_

Abg. Sueanny Alejandra Basantes Quishpe

C.C: 0503304842

# REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

## FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE GRADUACIÓN

<b>TÍTULO Y SUBTÍTULO:</b>	Análisis de la legislación procesal ecuatoriana acerca de la suspensión de la ejecución del acto administrativo y propuesta de una reforma a la ley.		
<b>AUTOR(ES)</b> (apellidos/nombres):	Basantes Quishpe Sueanny Alejandra		
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES)</b> (apellidos/nombres):	Pérez de Wright, Nuria/De La Pared Darquea, Johnny		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>UNIDAD/FACULTAD:</b>	Sistema de Posgrado		
<b>MAESTRÍA/ESPECIALIDAD:</b>	Maestría en Derecho Mención Derecho Procesal		
<b>GRADO OBTENIDO:</b>	Magíster en Derecho Mención Derecho Procesal		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	15 de abril del 2024	<b>No. DE PÁGINAS:</b>	98
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	Derecho procesal, Derecho administrativo		
<b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>	Legislación Procesal Ecuatoriana, Suspensión de Actos Administrativos, Reforma Legal, Código Orgánico Administrativo, Derecho Administrativo.		

**RESUMEN/ABSTRACT** El presente estudio tiene como objetivo principal analizar la legislación procesal ecuatoriana, específicamente en lo que respecta al procedimiento para solicitar la suspensión de la ejecución de actos administrativos, con el fin de proponer una reforma al artículo 229 del Código Orgánico Administrativo. Para alcanzar este objetivo, se ha empleado una metodología basada en el paradigma hermenéutico-interpretativo, que permite una comprensión profunda del lenguaje y los conceptos legales. Se han aplicado métodos dogmáticos, histórico-jurídicos, comparativos e interpretativos, complementados con una revisión documental exhaustiva y entrevistas semiestructuradas a una muestra de cinco profesionales del Derecho, expertos en Derecho Administrativo y en la temática de actos administrativos.

Los resultados del estudio revelan una necesidad crítica de reforma en el artículo 229 del COA, se ha identificado que el marco legal actual impone restricciones desproporcionadas a los administrados, especialmente en términos de los plazos para solicitar la suspensión de actos administrativos y la falta de un proceso de revisión imparcial. Las conclusiones apuntan a la necesidad de una legislación que equilibre mejor la eficiencia administrativa con la protección de los derechos individuales, sugiriendo una reforma que amplíe los plazos para la impugnación y establezca un mecanismo de revisión independiente.

Como propuesta, se recomienda una reforma del artículo 229 del COA que extienda el plazo para solicitar la suspensión de actos administrativos y cree una comisión independiente para su evaluación. Además, se sugieren estudios de caso detallados, consultas públicas y evaluaciones de impacto post-reforma para asegurar la efectividad y la justicia de las modificaciones legales.

<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Si	<input type="checkbox"/> NO
<b>CONTACTO CON AUTOR/ES:</b>	<b>Teléfono:</b> 0996782680	<b>E-mail:</b> sueannybasantes@gmail.com
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN:</b>	<b>Nombre:</b> Andrés Obando Ochoa	
	<b>Teléfono:</b> +593-992854967	
	<b>E-mail:</b> <a href="mailto:andres.obando@cu.ucsg.edu.ec">andres.obando@cu.ucsg.edu.ec</a>	

### SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA

<b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>	
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>	
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>	