



DOI: <https://doi.org/10.23857/dc.v9i4.3611>

Ciencias Sociales y Políticas  
Artículo de Investigación

*La naturaleza jurídica en la impugnabilidad de actos administrativos por medio del  
recurso de apelación*

*The legal nature of the challengeability of administrative acts through appeal*

*A natureza jurídica da impugnabilidade dos atos administrativos através de recurso*

María Viviana Loor-Burgos <sup>1</sup>  
[vivi\\_loor13@hotmail.com](mailto:vivi_loor13@hotmail.com)  
<https://orcid.org/0009-0008-0546-1048>

**Correspondencia:** [vivi\\_loor13@hotmail.com](mailto:vivi_loor13@hotmail.com)

\***Recibido:** 29 de agosto de 2023 \***Aceptado:** 20 de septiembre de 2023 \* **Publicado:** 05 de octubre de 2023

- I. Abogada, Magister en Derecho Procesal y Litigación Oral, Investigador Independiente, Portoviejo, Manabí, Ecuador.

## Resumen

Mediante Registro Oficial N° 31 la Asamblea Nacional expidió el Código Orgánico Administrativo (COA), con el fin de regular el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público. Cabe agregar, que los recursos en sede administrativa son un mecanismo que poseen los administrados para impugnar las decisiones emanadas de los órganos y entidades públicas, en la misma sede, sin necesidad de acudir a la vía judicial. Por ende, en la presente investigación se aborda el acto administrativo, sus requisitos de validez y características fundamentales, así también la posibilidad de ser impugnado por medio del recurso de apelación establecido en el Código Orgánico Administrativo. Referente al recurso de apelación, se analiza su naturaleza y particularidades, generando así, una reflexión tendiente a determinar si este garantiza en la práctica su eficacia, idoneidad y accesibilidad, por medio de un enfoque teórico jurídico, de derecho comparado y casuística, que permita reflexionar sobre una reforma legal que garantice los derechos de los administrados.

**Palabras Claves:** Acto administrativo; Administración pública; Principio de ejecutoriedad; Impugnación; Apelación.

## Abstract

Through Official Registry No. 31, the National Assembly issued the Organic Administrative Code (COA), in order to regulate the exercise of the administrative function of the organizations that make up the public sector. It should be added that appeals at administrative headquarters are a mechanism that those administered have to challenge decisions issued by public bodies and entities, at the same headquarters, without the need to resort to judicial channels. Therefore, this investigation addresses the administrative act, its validity requirements and fundamental characteristics, as well as the possibility of being challenged through the appeal established in the Organic Administrative Code. Regarding the appeal, its nature and particularities are analyzed, thus generating a reflection aimed at determining whether it guarantees in practice its effectiveness, suitability and accessibility, through a legal theoretical approach, comparative law and casuistry, which allows reflect on a legal reform that guarantees the rights of those administered.

**Keywords:** administrative act; Public administration; Principle of enforceability; Challenge; Appeal.

## Resumo

Através do Registro Oficial nº 31, a Assembleia Nacional emitiu o Código Administrativo Orgânico (COA), com o objetivo de regular o exercício da função administrativa das organizações que compõem o setor público. Acrescente-se que os recursos na sede administrativa são um mecanismo que os administrados dispõem para impugnar decisões proferidas por órgãos e entidades públicas, na mesma sede, sem necessidade de recorrer aos canais judiciais. Assim, a presente investigação aborda o ato administrativo, os seus requisitos de validade e características fundamentais, bem como a possibilidade de ser impugnado através do recurso previsto no Código Administrativo Orgânico. Quanto ao recurso, analisa-se a sua natureza e particularidades, gerando assim uma reflexão que visa determinar se este garante na prática a sua eficácia, idoneidade e acessibilidade, através de uma abordagem teórica jurídica, do direito comparado e da casuística, que permite refletir sobre uma reforma jurídica que garanta os direitos daqueles administrados.

**Palavras-chave:** ato administrativo; Administração pública; Princípio da exigibilidade; Desafio; Apelo.

## Introducción

Uno de los elementos diferenciadores del Derecho Administrativo, respecto del privado, es el acto administrativo, considerado como una actividad emanada por el Estado que decide sobre derechos subjetivos e intereses legítimos de las personas (Cassagne, 2002, p.53).

En el Código Orgánico Administrativo (COA), cuerpo normativo que entró en vigencia en el año 2018 en Ecuador recopiló el procedimiento de impugnación en sede administrativa estableciendo el recurso de apelación, con sus particularidades, efectos y procedimiento. El objetivo general es examinar el recurso de apelación su naturaleza y características.

Al encontrarse el ciudadano en una situación de desigualdad frente a la Administración Pública se han reconocido derechos que posibilitan impugnar las decisiones que emana el Estado, estos medios de impugnación que son los recursos que deberán garantizarse normativamente y en la práctica su: eficacia, idoneidad y accesibilidad, por lo que, se plantea en este trabajo un análisis teórico jurídico de la impugnación en sede administrativa y si la normativa vigente en el Ecuador garantiza el ejercicio de impugnar.

Se plantea una reforma normativa con el objetivo de posibilitar que el recurso de apelación sea eficaz. Un mayor tiempo para que la Administración Pública pueda resolver y expida una resolución

## La naturaleza jurídica en la impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación

---

motivada, y en el cual, al transcurrir el tiempo contemplado en la ley, se genere silencio administrativo con efectos positivos, para que así, el administrado pueda tener una mayor seguridad que, la entidad pública resolverá su recurso, caso contrario contará con un efecto positivo su impugnación. Adicionalmente, se debate la presunción de legalidad y ejecutoriedad con el objetivo de considerar más posibilidades para suspender la ejecución del acto administrativo. Estas consideraciones se obtendrán por medio de una revisión detallada de la normativa ecuatoriana, legislación comparada y análisis de casos prácticos en los que se identifica estas disfuncionalidades de cómo está funcionando el recurso de apelación.

Es así, que este trabajo investigativo se aborda el acto administrativo y sus características, requisitos de validez y principios. Además, se aborda la teoría general de la impugnación con sus componentes, los derechos que poseen los administrados para acudir a la Administración Pública a recurrir sus decisiones, así también un análisis detallado de la naturaleza del recurso de apelación y derecho comparado.

Por consiguiente, en la presente investigación se analizará, exclusivamente, a los actos administrativos que emanan de los órganos o entidades públicas reguladas por el COA, no obstante, es de vital importancia comprender un concepto más amplio de acto administrativo.

### **Desarrollo**

#### **Acto administrativo**

De las actividades más comunes y recurrentes que realiza la Administración Pública todos los días es el acto administrativo, en el cual manifiesta su voluntad y decisión sobre determinados puntos en los que se encontrarán involucrados los administrados, expresando así el ejercicio de la función administrativa que se concibe como “la actividad estatal que tiene por objeto la realización de los cometidos jurídicos estatales en cuanto requieren ejecución, y práctica mediante actos jurídicos” (Sayagués 2002, p.62). Es decir que, la actividad del Estado se desenvolverá por medio de actos jurídicos – o hechos administrativos – que producen efectos y uno de ellos es el acto administrativo. Generalmente esa actuación consistirá en la creación, modificación, suspensión o extinción de derechos subjetivos, entendidos por Windscheid (1976), citado por Simón (2019), como “la facultad de exigir a una persona o sujeto un comportamiento determinado (hacer) o una abstención (no hacer) y [...] la voluntad del particular para el nacimiento de facultades o para la modificación y extinción

## La naturaleza jurídica en la impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación

---

de los ya existentes” (p.202); facultad que puede ser entendida como una pretensión, potestad o poder para el administrado (Salgado, 2014, p.73).

Se puede definir al administrado como la persona, natural o jurídica, nacional o extranjera que se encuentra en un determinado país y posee derechos y obligaciones (Santofimio, 2003, p.151); entre los deberes, está el de cumplir con lo que determine el Estado, siempre que, no actúe fuera de sus límites que serán los derechos de las personas y la ley. Por lo que estos sujetos tendrán que cumplir a cabalidad las decisiones de las autoridades públicas.

La doctrina acuerda en señalar dos nociones para definir la función administrativa: i. orgánica o subjetiva, y ii. material u objetiva. La primera concibe a la función administrativa como todos los órganos administrativos que conforman la Administración Pública (Gordillo, 2016, p.7), y el material u objetiva es “el conjunto de actividades permanentes y practicadas que realizan los órganos administrativos, orientadas a alcanzar el interés general, en ejercicio de las competencias que les han sido atribuidas por la Constitución o la ley” (Guerrero, 2019, p.25).

A los dos conceptos mencionados de función administrativa Zavala (2011) añade la teleológica o finalista, que permite definirla como aquella orientada a “la satisfacción de los intereses generales, necesidades públicas o que sean de utilidad pública” (p.24).

Estas tres nociones amplias conceptualizan en gran medida a la función administrativa que realiza el Estado mediante sus actuaciones por medio de órganos creados y reconocidos por el ordenamiento jurídico, dotados de competencias y persiguiendo un bien común; en Ecuador, se orientan a un criterio teórico ancestral, considerado como el buen vivir o *sumak kawsay* que establece la Constitución (CRE, 2008, art.3 numeral 5), norma que se encuentra en el nivel más alto del ordenamiento jurídico y prevalece sobre cualquier otra.

El concepto de buen vivir que contempla la Constitución en varios artículos (como por ejemplo artículos: 3, 83, 85, 275 entre otros) deberá ser aplicado en toda actividad estatal, sea administrativa o normativa, y, así, perseguir fines comunes.

Al considerar al Estado como una entidad que por medio de sus actuaciones buscará siempre el bien común de sus ciudadanos y la correcta marcha de sus organismos, esto lo podrá plasmar o ejecutar mediante actos administrativos, objeto de estudio en la presente investigación. Sobre el acto administrativo, afirma Zavala Egas (2011) que “es una institución propia, exclusiva del Derecho Administrativo, no constituye solo el modo de actuación más frecuente de las administraciones

## La naturaleza jurídica en la impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación

---

públicas, sino que es el paradigma de la insalvable distancia que existe con el Derecho privado” (p.402).

En lo relacionado al acto administrativo se han conceptualizado por la doctrina dos nociones. La primera noción, el material u objetiva, que determina que es acto administrativo “todo acto, cualquiera sea el órgano que lo dicte, que tenga sustancia administrativa” (Gordillo, 2011, p.7), y la segunda noción es la orgánica o subjetiva, que lo define como “el acto que dictan órganos administrativos y no otros órganos” (Gordillo, 2011, p.7).

Manifiesta el tratadista Gordillo (2011) que se encuentra incompleta la segunda noción señalada, pues en los Estados existen otros órganos que no son necesariamente administrativos que pueden emitir actos de carácter administrativo, como son las funciones legislativa y jurisdiccional (p.8) que ejercerán objetivamente la función administrativa (p.11) en menor medida (Guerrero, 2019, p.226), criterio que se comparte al constatar que otras Funciones del Estado: legislativo o jurisdiccional pueden expedir actos administrativos para la correcta marcha de sus órganos.

En concordancia con lo señalado, Guerrero (2019) establece que “los actos administrativos generan efectos jurídicos que inciden en los derechos individuales de los ciudadanos” (p.223). Lo relevante de esta actividad es el sujeto del que proviene la actividad, quien tiene la posibilidad de expresar su voluntad mediante esta declaración conocida como acto administrativo, que es el Estado obrando como Administración Pública y actuando por medio de sus dependencias, ministerios, secretarías y demás entidades que determina el artículo 225 de la Constitución del Ecuador, que señala expresamente quienes conforman el Estado:

*Art. 225.- El sector público comprende:*

- 1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.*
- 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.*
- 3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.*
- 4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos. (CRE, 2008).*

Esta manifestación de la voluntad que pueden realizar los órganos públicos va a comprender declaraciones de derechos subjetivos o decisiones que involucren intereses para el administrado.

## La naturaleza jurídica en la impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación

---

Entre los deberes de los administrados se encuentra el de cumplir con lo que determine el Estado dentro de los límites que tiene para actuar acorde a sus competencias, respetando la ley y los derechos de las personas.

La definición de acto administrativo establecida en el Código Orgánico Administrativo (COA), norma que recopiló temas generales tales como los principios administrativos, manifestaciones de la Administración Pública, y procedimientos administrativos, consta en el artículo 98, que señala:

*Art. 98.- Acto administrativo. Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo. (COA, 2017).*

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

El acto administrativo debe cumplir con elementos esenciales para que sea válido y surta efectos jurídicos en la realidad. El COA (2017) los denominó requisitos de validez (art.99), mientras que la doctrina los ha llamado elementos esenciales (Gordillo, 2011, p.2). Dromi (1997), plantea que estos elementos o requisitos de validez son: competencia, objeto, voluntad y forma, que deben concurrir simultáneamente; son elementos de legitimidad los que se relacionan con el cumplimiento de las normas positivas atinentes al acto y, son elementos de mérito los que se refieren al cumplimiento oportuno y conveniente de los fines del acto (p.226).

Nuestra normativa añadió entre estos elementos a la motivación, pilar fundamental en la toma de decisiones de la Administración Pública. El artículo 99 del COA señala específicamente los requisitos de validez que deberá contener todo acto administrativo, y dispone:

Requisitos de validez del acto administrativo. - Son requisitos de validez:

1. Competencia
2. Objeto
3. Voluntad
4. Procedimiento
5. Motivación (COA, 2017).

Para fines prácticos se analizan los requisitos de validez en el orden enunciado en la definición de acto administrativo, que se encuentra en el artículo 98 del COA citado con anterioridad.

### **Declaración unilateral de voluntad**

El enunciado normativo en el artículo 98 señala que el acto administrativo es la declaración unilateral, es decir, la manifestación del órgano estatal por cuenta propia; si bien es relevante señalar que los procedimientos pueden iniciar de oficio, esto quiere decir, por un interés general del Estado cumpliendo propósitos trazados en su normativa y fines públicos, pueden iniciarse también a petición de parte, por medio de una solicitud, inquietud o queja y, antes de emitir su declaración, la Administración Pública podrá escuchar al involucrado, solicitar documentos de respaldo a las alegaciones planteadas por el peticionario, pero eso no es un determinante para señalar que existe una bilateralidad en la declaración.

La declaración de voluntad generalmente se encontrará en resoluciones finales de los procedimientos, pero no excluye otras actuaciones intelectuales que realice la administración pública, como juicios de deseo, de conocimiento (García de Enterría y Fernández, 2006, p.548) o conocido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano como acto de simple administración. Por declaración comprende Cassagne (1981) citado por Guerrero (2019) a:

*[...] los actos que traducen una actividad de conocimiento y de atestación, tal como acontece cuando la Administración procede a registrar hechos o actos a los que le otorga autenticidad, o bien, a certificar hechos que ha llegado a su conocimiento, como, asimismo, toda declaración de juicio u opinión. (p.232).*

El expedir un acto administrativo conlleva una acción específica del órgano público del que emane tal declaración, y la misma podrá nutrirse de factores externos entregados por el administrado cuando el caso así lo amerite. Son características del acto administrativo, que la declaración unilateral proviene exclusivamente del Estado y que el acto produce efectos jurídicos individuales, que lo distinguen de otras formas que adopta la Administración Pública al momento de actuar; no podrá ser concebido como un acto bilateral, pues se perdería la esencia del acto administrativo cuyos efectos obligan al administrado (Rosero, 2004, pp.134-135).

### **Competencia**

Al existir una pluralidad de administraciones públicas, cada una con sus actividades y deberes que cumplir, señala Laguna de Paz (2016) que es: “necesario distribuir las tareas y potestades públicas entre todas ellas” (p.2). La Constitución incluye a la competencia en el concepto del principio de legalidad y determina lo siguiente:



## La naturaleza jurídica en la impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación

---

*Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. (CRE, 2008).*

El Código Orgánico Administrativo establece en su artículo 65 la competencia y menciona que “es la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, territorio, tiempo y el grado” (COA, 2017).

El tratadista uruguayo Sayagués Laso (2002) complementa la definición de competencia y manifiesta que:

*Toda persona jurídica tiene determinadas atribuciones y potestades, para ejercer las cuales precisamente fue creada. Al estructurarse su organización interna, dichas atribuciones y potestades son distribuidas entre los distintos órganos. Ese conjunto de atribuciones y potestades asignadas a cada órgano constituye su respectiva competencia. (p.187).*

En concordancia con lo antes referido, la doctrina actual mantiene definiciones semejantes al cuerpo normativo ecuatoriano, y señala a la competencia como “la medida de la capacidad jurídica de cada órgano o el conjunto de funciones y potestades que el ordenamiento jurídico le atribuye y que por ello está autorizado y obligado a ejercitar” (Naujoël, 2019).

A la competencia se deberán añadir principios indispensables como son el de legalidad, esto quiere decir, que las atribuciones se encuentren establecidas expresamente y determinadas. En palabras de Hutchinson (1985) “es objetiva, en cuanto surge de una norma que determina la aptitud legal en base al principio de la especialidad” (p.92); el principio de irrenunciabilidad por el cual se encontrará obligado el órgano administrativo a ejercerla en forma imperativa, y el principio de improrrogabilidad el cual determina que la competencia debe ser ejercida de manera exclusiva por el órgano administrativo y es irrenunciable perteneciendo exclusivamente al órgano administrativo y no a las personas físicas que lo integran (Cassagne, 2002, p.239).

Los órganos públicos establecidos en la Constitución y en las leyes son titulares de determinadas facultades que las ejecutarán persiguiendo los fines para los cuales fueron creados en el marco del principio de eficacia establecido en el COA en su artículo 3 previendo que: “las actuaciones administrativas se realizan en función del cumplimiento de los fines previstos para cada órgano o entidad pública, en el ámbito de sus competencias” (COA, 2017).

La competencia se encuentra entre los elementos subjetivos de los actos administrativos (Guerrero, 2019, p.243) y es un pilar fundamental que los órganos públicos al emitir un acto administrativo

## La naturaleza jurídica en la impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación

---

tengan la facultad legalmente establecida, para efectuarla. El COA determina textualmente una causal de nulidad cuando el acto administrativo se haya dictado sin competencia (art. 105 numeral 3, COA, 2017), a excepción de la competencia en razón del grado, pues en ese caso el vicio podrá ser subsanable en razón de la existencia de jerarquía (Gordillo, 2011, p.34).

La competencia tiene criterios de distribución o puede ejercerse en razón de: materia, territorio, tiempo y grado, en concordancia con el artículo 65 del COA (2017). En palabras de Cassagne (2002) “la clasificación de la competencia responde a la diferente manera como ella se atribuye y ejerce” (p.240).

La competencia en razón de la materia se determina por las actividades o tareas que legítimamente puede desempeñar el órgano administrativo. Las actuaciones que podrá ejecutarlas en el marco de lo establecido por la ley (Gordillo, 2011, p.38).

El COA establece en el artículo 6 el principio de jerarquía que dispone: “Los organismos que conforman el Estado se estructuran y organizan de manera escalonada. Los órganos superiores dirigen y controlan la labor de sus subordinados y resuelven los conflictos entre los mismos” (COA, 2017). Ello da lugar a que los conflictos de competencia de una misma entidad que surjan entre órganos inferiores podrán ser resueltos por el órgano superior (Moreta, 2019, p.48).

El COA dispuso competencias implícitas o fuera de las determinadas específicamente:

*Art. 67.- Alcance de las competencias atribuidas. El ejercicio de las competencias asignadas a los órganos o entidades administrativas incluye, no solo lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones. Si en aplicación de esta regla existe conflicto de competencias, se resolverá de conformidad con lo dispuesto en este Código. (COA, 2017).*

Con relación al enunciado del artículo 67 del COA, y en contra posición al criterio implícito de competencias, Guerrero (2019) señala:

*[...] si bien la norma parece razonable, consideramos que podría ser indebidamente utilizada para adoptar decisiones o ejecutar acciones que sobrepasen el ámbito de competencias expresas atribuidas, lo cual vulneraría el principio de legalidad consagrado en el Art. 226 de la Constitución de la República. (p.185).*

Para lo cual, se debe considerar el mandato constituyente que expresamente señala que las competencias serán las que se determine en las normas de manera exclusiva, y no ampliando o generalizando una competencia extensa, por lo que, el legislador en la normativa del COA redactó

## La naturaleza jurídica en la impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación

---

con defectos y afectaciones graves a los principios básicos en un Estado de Derecho como es el principio de legalidad, adicional a derechos constitucionales como la seguridad jurídica, lo que conllevaría una actuación exorbitante del Estado al dar la posibilidad de omitir textualmente las competencias que mantengan las entidades públicas en la normativa.

Los criterios de distribución de la competencia en la doctrina y la legislación ecuatoriana se aplican con la finalidad de asignar a los distintos órganos sus facultades, y con ello, se protejan los derechos de los ciudadanos, al delimitar el ámbito de actuación, tal como contempla el COA en sus principios generales en el artículo 9 “principio de coordinación. - Las administraciones públicas desarrollan sus competencias de forma racional y ordenada, evitan las duplicidades y las omisiones.” (COA, 2017). Este principio permite una distribución de competencias ordenada, con la finalidad que exista una buena marcha de la administración.

### **Objeto**

La doctrina señala que el objeto del acto administrativo debe contener las siguientes características: certeza, licitud y posibilidad física (Marienhoff, 1998, p.244). Complementariamente, las tres circunstancias especiales, para que el objeto del acto administrativo sea válido debe ser: lícito, posible, determinado y moral, y estos son: i) que no contraríe ni perjudique el servicio público, ii) que no infrinja las normas jurídicas; y, iii.) que no sea incongruente con la función administrativa.

Por ende, el del acto administrativo establece Dromi (1997) “es la materia o contenido sobre el cual se decide, certifica, valora u opina” (p, 226) y comprende temas detallados y puntualizados establecidos por parte de la Administración Pública. El objeto de los actos administrativos debe ser lícito y posible de ser ejecutado (Guerrero, 2019, p.253) tanto física como moralmente.

El objeto del acto administrativo deberá, en principio, ser lícito, esto quiere decir, que guardará armonía con la normativa ya que, en el supuesto que no lo esté, será nulo y no surtirá efectos jurídicos; tampoco, deberá ser contrario a la ética (Marienhoff, 1998, p.257), lo que parece abordar un ámbito subjetivo, no obstante, el doctrinario mencionado hace hincapié en la necesidad de que el acto administrativo no sea contrario a las buenas costumbres de una sociedad determinada.

### **Forma o procedimiento**

Las formalidades o el procedimiento administrativo son considerados sinónimos en el Derecho Administrativo y son los pasos a seguir para que la Administración Pública emane un acto válido y

## La naturaleza jurídica en la impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación

---

que surta efectos jurídicos para el administrado, pues no se trata de meras cuestiones de forma, sino son formalidades que deben ser cumplidas en resguardo de la legalidad (Gordillo, 2007).

Previo a la emisión del acto administrativo en la práctica ecuatoriana se cuenta generalmente con un procedimiento que suele tener etapas que no precluyen y será potestad de la Administración Pública efectuarlas, tales como audiencias en sede administrativa, pericias, presentación de documentos o escritos por parte del peticionario que permita comprender de mejor manera la situación a la Administración Pública, informes o actos de simple administración por parte de los funcionarios públicos, entre otros documentos que podrán llenar el sustento en la decisión final del acto administrativo.

Se debe contemplar que estas actuaciones de la Administración Pública se encontrarán amparadas en la normativa y en el respeto de los derechos de las personas y la posibilidad de acceder a la información pública, a los registros, expedientes y archivos administrativos amparados en el principio de transparencia establecido en el COA.

El procedimiento administrativo es un requisito de validez del acto administrativo, siendo los pasos necesarios a seguir para configurarse la voluntad del órgano administrativo (Moreta, 2019, p.67); deben observarse las normas procedimentales, esto es, que los trámites y más solemnidades que la ley impone se acaten de modo previo (Sánchez, et al., 2018, p.74) a la emisión del acto, garantizando un debido proceso y cumpliendo formalidades establecidas en la ley y amparados en el respeto y tutela de derechos de las personas.

### **Notificación del acto administrativo**

El acto administrativo será eficaz cuando haya sido notificado al interesado (Moreta, 2019, p.69). La decisión unilateral de la entidad pública, al crear o afectar a derechos e intereses particulares deberá ser comunicada oportunamente, de acuerdo con el artículo 101 del COA. La notificación no es causa eficiente de validez sino de eficacia del acto (Neira, 2016, p.144).

Al resolver un recurso extraordinario de casación, la Corte Nacional de Justicia (CNJ) (2009) estableció en su fallo, en lo referente a la notificación de acto administrativo, que:

*El acto administrativo, llámese acuerdo, resolución o decisión, no se encuentra acabado hasta que se notifica debidamente, porque la notificación es, en cierto modo, la última fase de elaboración de un acto administrativo, es la diligencia que complementa y concluye una determinación de la Administración Pública, y sin ella el acto no logra plena sustantividad. (CNJ, Gaceta Judicial, Año CX, Serie XVIII, No. 8).*

## La naturaleza jurídica en la impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación

---

La notificación posibilita dar inicio a varios actos subsecuentes o posteriores al administrado, puesto que es él quien debe soportar la carga, gravamen o las órdenes contenidas en el acto administrativo y que deben ser cumplidas (Ramírez, 2010, pp.42-43). El administrado tendrá la facultad de impugnar esta decisión unilateral de la Administración Pública cuando sienta un perjuicio o afectación a sus derechos o intereses, ya sea en sede administrativa o ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.

Adicionalmente, se aplica la misma regla de los procesos judiciales (que regula el COGEP) en lo referente a la notificación, manifiesta el profesor Pérez (2021):

*(...) independientemente de la validez o no de la notificación efectuada o de la ausencia de notificación, se considera que esta existe por lo menos desde el momento en que el ciudadano efectúa actuaciones que suponen el conocimiento del trámite o desde el momento que interponga algún tipo de recurso. (p.88).*

### **Efectos jurídicos**

Los efectos jurídicos que produce el acto administrativo son individuales o generales según el artículo 98 del COA; ahora bien, un criterio reconocido de la doctrina determina que los actos públicos que generan efectos generales son las normas: leyes, decretos, reglamentos, acuerdos; manifestaciones jurídicas que poseen un carácter universal.

El COA se refiere a los actos administrativos de carácter general, por lo que hay que puntualizar una diferencia con los que tienen un carácter individual y que van encaminados a una persona en concreto o un grupo de personas que se podrá individualizar o determinar (Moreta, 2019, p.62). García de Enterría y Fernández (20006) señalan que “el acto administrativo, sea singular o general su círculo de destinatarios, se agota en su simple cumplimiento, se consume en este” (p.185).

El carácter general se comprende como un segmento indeterminado parcialmente, pues no puede ser generado de manera abstracta como una ley o un reglamento, tendrá que limitarse el acto administrativo en ciertos puntos. Un ejemplo como acto administrativo de efectos generales puede ser la convocatoria a un concurso público para un cargo o puesto público, un anuncio de licitación, llamando a los interesados en participar, pero limitando a un grupo de personas que cumplan las condiciones y requerimientos establecidos en la ley, esto sin individualizar o determinar en específico quiénes puedan postular.

Los actos administrativos de efectos generales se deben considerar como simples actos administrativos, y no como actos normativos. Existirá una pluralidad de sujetos indeterminados en

## La naturaleza jurídica en la impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación

---

quienes se producirá los efectos específicos, esta manifestación de voluntad estatal no deja de tener el contenido y la esencia de un acto administrativo (Martínez, 2010, p.564), pues al ejecutarse tal acto o disposición ya no surtirá más efectos jurídicos.

En el acto administrativo sus efectos jurídicos implican: crear, modificar o extinguir derechos subjetivos. Los actos administrativos generan, además, correlativamente derechos y obligaciones a la Administración Pública, lo cual es obvio porque en la relación jurídica administrativa intervienen dos partes, la administración y el administrado (Guerrero, 2019 p.238). Por lo que, en estas declaraciones deberá garantizar derechos y cumplir la normativa.

En relación con que el acto administrativo se agote con su cumplimiento, el COA determina que se da una vez que se ejecute, sus efectos se agoten y no permanecerán en el tiempo, y así, se determine su eficacia. Al precepto de cumplimiento se añade que debe ser de forma directa, y esta característica es fundamental para resguardar la autotutela administrativa que posee la Administración Pública, entendida como la posibilidad que otorga la ley a sus órganos para proteger por sí misma sus intereses, sin acudir ante los jueces para hacerlos valer (Aguirre, 2012, p.183).

Por lo que, la aplicación inmediata de lo que resuelva la administración es una característica fundamental y se contrastará en el análisis de la presente investigación con la impugnación de estos actos administrativos, frente a su ejecución inmediata y sin encontrarse subordinadas a la emanación de un acto posterior (Dromi, 2015, p.442).

### **Ejecutoriedad**

La ejecutoriedad implica la facultad con la que cuentan los órganos que ejercen función administrativa para disponer el cumplimiento del acto sin intervención judicial. En virtud de ella la administración puede ejecutar, incluso con el uso de la coacción, en determinados casos, sus propios actos sin necesidad de acudir a la justicia ordinaria (Zurita, 2020).

La autotutela ejecutiva o ejecutoriedad comporta que la Administración puede ejecutar por sí misma, coactivamente, sus propios actos administrativos, sin necesidad de recurrir, al menos como regla general, a la autoridad judicial. Como ya se ha señalado, la ejecutividad de los actos La autotutela ejecutiva o ejecutoriedad comporta que la Administración puede ejecutar por sí misma, coactivamente, sus propios actos administrativos, sin necesidad de recurrir, al menos como regla general, a la autoridad judicial. Como ya se ha señalado, la ejecutividad de los actos.

Las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad determinan que no necesita de un tercero la Administración Pública para ejecutar sus actos y, adicionalmente, se consideran que esos actos

## La naturaleza jurídica en la impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación

---

cumplen con la normativa, es decir, que han seguido un proceso adecuado, motivado correctamente y provienen de una autoridad con competencia en pronunciarse sobre ese asunto en concreto.

Esta ejecución sin necesidad de un juez que lo declare se efectuará en primer lugar por parte del administrado en quien recaen los efectos el acto administrativo, y en el supuesto que se niegue a cumplir, la normativa ecuatoriana ha facultado a los órganos públicos a utilizar algunos mecanismos para forzar materialmente al individuo a cumplirlo, claramente sin acudir a la vía judicial.

Los actos administrativos pueden contener decisiones que se encuentren en contra de la voluntad de los administrados, no obstante, esto no impide la ejecución inmediata y sin solicitar autorización a otro organismo o entidad estatal; podrán ejecutar por sí mismos, o requerir ayuda de una institución pública para poder cumplir con lo decidido. Esto implica que su ejecución es inmediata y genera un compromiso de los órganos públicos el perseguir la ejecución de las decisiones, solo así se podrá cumplir con el efecto último o el que efectiviza la característica sustancial del acto administrativo: ejecución sin autorización judicial.

Al acudir a las disposiciones legales, claramente se concluirá que sí, que estos principios se encuentran con un privilegio reconocido de manera normativa y que el Estado tendrá un gran poder sobre el administrado, no obstante, en esta investigación se planteará más adelante elementos los cuales sirvan para cuestionar la normativa vigente en el Ecuador y que al mantener ciertas instituciones y principios no siempre se asegurará la consecución de finalidades públicas, en los cuales podrá operar en detrimento de los espacios de libertad de los administrados, hasta llegar a permitir una puerta a la arbitrariedad y corrupción (Neira, 2016, p.140).

### **Impugnabilidad**

Al acudir a las disposiciones legales, claramente se concluirá que sí, que estos principios se encuentran con un privilegio reconocido de manera normativa y que el Estado tendrá un gran poder sobre el administrado, no obstante, en esta investigación se planteará más adelante elementos los cuales sirvan para cuestionar la normativa vigente en el Ecuador y que al mantener ciertas instituciones y principios no siempre se asegurará la consecución de finalidades públicas, en los cuales podrá operar en detrimento de los espacios de libertad de los administrados, hasta llegar a permitir una puerta a la arbitrariedad y corrupción (Neira, 2016, p.140).

En sede gubernamental el acto administrativo puede ser impugnado a través de varios recursos, que no necesariamente se los debe agotar o presentar, como era el caso del recurso de reposición (Oyarte, 2017, p.203). El recurso de apelación y el extraordinario de revisión no son necesarios agotarlos en

## La naturaleza jurídica en la impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación

---

la vía administrativa para acudir ante sede jurisdiccional como son los Tribunales Contenciosos Administrativos, quedará a decisión del administrado acudir a las instancias que el ordenamiento jurídico le provee para la tutela de sus derechos.

### Metodología

En el desarrollo del artículo científico se empleó un diseño no experimental transversal, según los autores Hernández y Mendoza (2018), estos estudios se realizan sin la manipulación deliberada de variables y en los que solo se observan los fenómenos en su ambiente natural para analizarlos.

Por consiguiente, se desarrolló una investigación con un enfoque cualitativo que de acuerdo con Sampieri Hernández (2014), es el método científico de observación para recopilar datos no numéricos. Se suelen determinar o considerar técnicas cualitativas todas aquellas distintas al experimento.

Así mismo, se utilizó el método descriptivo, según lo menciona Hernández Sampieri et al., (2010), “tradicionalmente se define la palabra describir como el acto de representar, reproducir o figurar a personas, animales o cosas...”; y agrega: “Se deben describir aquellos aspectos más característicos, distintivos y particulares de estas personas, situaciones o cosas, o sea, aquellas propiedades que las hacen reconocibles a los ojos de los demás” (p. 71).

En cuanto a las técnicas a emplear están la observación, la revisión documental del Código Orgánico Administrativo (COA) y demás normas relacionadas con impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación.

### Resultados

La Administración Pública con base a sus competencias determinadas en el artículo 132 del COA podrá declarar la nulidad de un acto administrativo ejerciendo su potestad de revisión. Esta facultad será exclusiva de la máxima autoridad administrativa, y podrá llevarse a cabo en cualquier momento. Este procedimiento de revisión puede ser iniciado de oficio por la propia Administración Pública y, de igual manera, por insinuación de persona interesada, esta insinuación no implica la obligación del órgano público de iniciarlo (Moreta, 2019, p.82).

El trámite que se llevará a cabo es el ordinario, contemplado para los procedimientos administrativos en el libro II del COA, y la máxima autoridad contará con el plazo de dos meses para dictar el correspondiente acto administrativo que declare la nulidad; al haber transcurrido el plazo de dos



## La naturaleza jurídica en la impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación

---

meses, y de no contarse con la decisión, se producirá la caducidad del procedimiento y no se podrá declarar la nulidad.

Esta revisión de oficio del acto administrativo llama la atención y mantiene una gran diferencia con los medios de impugnación como el recurso de apelación y el extraordinario de revisión, en el que esta revisión de oficio podrá llevarse a cabo en cualquier momento, mientras que los recursos tendrán un tiempo determinado por la ley para ser interpuestos.

La Procuraduría General del Estado ecuatoriano (2018) señaló en absolución de una consulta requerida por la Superintendencia de la Información y Comunicación que “la justificación de la revisión de oficio y el hecho de que no esté sujeta a límites temporales para que opere, tiene su fundamento en un interés objetivo del ordenamiento que es la protección del orden público” (p.7) y cita al tratadista Bocanegra Sierra (1977), en su parte pertinente “la revisión de oficio puede constituir un instrumento suficiente para la protección de los intereses públicos a los actos ilegales, en cuanto a través de esta vía es posible a la Administración La Administración Pública con base a sus competencias determinadas en el artículo 132 del COA podrá declarar la nulidad de un acto administrativo ejerciendo su potestad de revisión. Esta facultad será exclusiva de la máxima autoridad administrativa, y podrá llevarse a cabo en cualquier momento. Este procedimiento de revisión puede ser iniciado de oficio por la propia Administración Pública y, de igual manera, por insinuación de persona interesada, esta insinuación no implica la obligación del órgano público de iniciarlo (Moreta, 2019, p.82). El trámite que se llevará a cabo es el ordinario, contemplado para los procedimientos administrativos en el libro II del COA, y la máxima autoridad contará con el plazo de dos meses para dictar el correspondiente acto administrativo que declare la nulidad; al haber transcurrido el plazo de dos meses, y de no contarse con la decisión, se producirá la caducidad del procedimiento y no se podrá declarar la nulidad. Esta revisión de oficio del acto administrativo llama la atención y mantiene una gran diferencia con los medios de impugnación como el recurso de apelación y el extraordinario de revisión, en el que esta revisión de oficio podrá llevarse a cabo en cualquier momento, mientras que los recursos tendrán un tiempo determinado por la ley para ser interpuestos. La Procuraduría General del Estado ecuatoriano (2018) señaló en absolución de una consulta requerida por la Superintendencia de la Información y Comunicación que “la justificación de la revisión de oficio y el hecho de que no esté sujeta a límites temporales para que opere, tiene su fundamento en un interés objetivo del ordenamiento que es la protección del orden público” (p.7) y cita al tratadista Bocanegra Sierra (1977), en su parte pertinente “la revisión de oficio puede constituir un instrumento suficiente

## La naturaleza jurídica en la impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación

---

para la protección de los intereses públicos a los actos ilegales, en cuanto a través de esta vía es posible a la Administración.

Es fundamental mencionar frente a qué tipos de actos administrativos procede la revisión de oficio, y cabe frente al acto administrativo (acto originario) emitido por cualquier autoridad pública, y frente a actos que causen estado, esté se genera a partir de la resolución del recurso de apelación, fenecido el tiempo para interponer el recurso de apelación, o se propuso una acción en sede judicial, así lo determina estas tres posibilidades el artículo 218 del COA.

Procede cuestionarse si la revisión de oficio podría ser accionada frente a un acto administrativo que se encuentra en firme, es decir, que ya no le cabe ningún medio de impugnación en sede administrativa ni judicial, pues precluyeron los términos establecidos por la Ley (Pérez, 2021, p.95). Frente a esta cuestión, la Procuraduría (2018) de una manera correcta se pronunció considerando que “no procede ejercer la potestad de revisión de oficio, respecto de actos administrativos firmes, cuando la nulidad del respectivo acto administrativo hubiere sido ya materia resuelta por la justicia” (p.6), considerando que esta potestad revisora mantendrá “límites jurídicamente razonables como, por ejemplo, la cosa juzgada y el principio de igualdad” (p.9).

Frente a la consideración de la revisión de oficio, se debe mencionar que el COA da la posibilidad al administrado de poder impugnar un acto administrativo por medio de un recurso de apelación en el que alegue adicionalmente a sus pretensiones o de manera exclusiva la nulidad de un acto administrativo. Es decir, el recurso de apelación da la posibilidad al impugnante a alegar nulidad del procedimiento o del acto administrativo. Esta posibilidad permite que el administrado recurra dentro del término que contempla la ley, que es de diez días contados a partir de la notificación (COA, 2017, art.224).

Se concluye con lo manifestado por la Procuraduría General del Estado (2018), que señala que el “COA confiere a la revisión de oficio el carácter de potestad de la administración, diferenciándola de los recursos que la persona interesada puede interponer para impugnar los actos administrativos, entre ellos los que tuvieren vicios que provoquen su nulidad” (p.4), estos persiguen distintas finalidades y mantienen regulaciones específicas, por lo que se llega a la conclusión que la revisión de oficio y el recurso de apelación no son lo mismo, y la Administración Pública deberá esta potestad exorbitante ejercerla cuando existan objetivamente causas de nulidad no convalidables.

La naturaleza jurídica en la impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación

**Tabla 1 Cuadro de semejanzas y diferencias entre la revisión de oficio y el recurso de apelación**

	<b>Revisión de oficio</b>	<b>Recurso de apelación</b>
<b>Autoridad que se pronuncia</b>	Máxima autoridad del órgano o entidad administrativa	Máxima autoridad del órgano o entidad administrativa
<b>Quien puede accionar</b>	Exclusivamente la Administración Pública. El interesado podrá insinuar, sin embargo, no implica una obligación de tramitarla.	La persona interesada con independencia que haya o no comparecido al procedimiento administrativo.
<b>Tiempo para requerirlo</b>	No cuenta con un límite de temporalidad para ser planteado.	10 días desde la notificación del acto administrativo procede su interposición.
<b>Frente a que actos caben</b>	Actos administrativos (originarios) y actos administrativos que causen estado.	Actos administrativos (originarios).
<b>Tiempo que dispone la Administración Pública para dictar una respuesta</b>	Plazo de 2 meses	Plazo de 1 mes
<b>¿Qué ocurre si no se resuelve dentro del plazo establecido en la ley?</b>	Caduca la potestad del órgano administrativo de generar la revisión de oficio.	No determina la ley sus efectos.
<b>¿Qué persigue?</b>	Que no existan actos nulos por parte de la Administración Pública y la misma pueda controlarlos	Reconsideración de la Administración Pública de su decisión, sobre un interés o derecho subjetivo del administrativo.

La naturaleza jurídica en la impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación

<b>Efectos de la resolución</b>	La declaración tiene efecto retroactivo a partir de la fecha de expedición del acto declarado nulo.	Si se refiere a la nulidad del acto o procedimiento administrativo será retrotraer al momento en que se expidió o se cometió la respectiva nulidad. Si se refiere a una impugnación sin señalar la nulidad el efecto será revocarlo o notificar su decisión.
<b>Límites</b>	El ordenamiento jurídico, la igualdad y la cosa juzgada	El ordenamiento jurídico (principio del recurso legalmente previsto).

**Fuente:** Código Orgánico Administrativo (COA)

**Tabla 2 Cuadro de semejanzas y diferencias entre la revisión de oficio y el recurso de apelación**

<b>País</b>	<b>Oportunidad de presentación (tiempo)</b>	<b>Tiempo para resolver</b>	<b>Efectos de no resolver recurso de apelación</b>	<b>Obligatorio el la presentación de apelación previo a acudir a sede judicial</b>	<b>Efecto de la presentación del recurso de apelación</b>
<b>Ecuador</b>	10 días término	1 mes plazo	Sin establecerse	No	No suspensivo
<b>Argentina</b>	15 días	30 días	Silencio administrativo negativo	No	No suspensivo
<b>Colombia</b>	10 días término	30 días	Silencio administrativo negativo	Si	Suspensivo
<b>España</b>	1 mes plazo	3 meses plazo	Silencio administrativo negativo	Si	No suspensivo

**Fuente:** Código Orgánico Administrativo (COA)

La naturaleza jurídica en la impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación

**Tabla 3 Cuadro comparativo sobre las disposiciones de suspensión de la ejecución del acto administrativo contempladas en el ERJAFE y actualmente en el COA**

<b>Consideraciones con respecto a la suspensión de la ejecución del acto</b>	<b>Estatuto Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva</b>	<b>Código Orgánico Administrativo</b>
<b>Efectos generales de la interposición del recurso administrativo</b>	No suspensivo	No suspensivo
<b>Efectos del recurso administrativo cuando se invoque una causal de nulidad de pleno derecho</b>	No suspensivo (Sin embargo, antes de la reforma de marzo de 2007, se disponía la suspensión del acto impugnado cuando se hubiera invocado la causal de nulidad de pleno derecho, como disponía el artículo 120	No suspensivo
<b>Suspensión del acto cuando se hubiere incluido en el mismo una previsión tendiente a suspenderlo</b>	Se podía suspender la ejecución del acto, así lo disponía el artículo 125 numeral 2	No dispone la causal de suspensión
<b>Inicio de un procedimiento de revisión de oficio del acto administrativo y en el suspender la ejecución del acto</b>	Podía suspender el órgano competente el acto administrativo, así lo contemplaba el artículo 169	No dispone tal posibilidad de suspensión en la revisión de oficio
<b>La Administración Pública de oficio puede suspender la ejecución del acto</b>	Lo podía en base a las condiciones que determinaba la norma	No puede actuar de oficio, solo a petición de parte podrá generar la suspensión del acto
<b>Efectos de la falta de respuesta dentro del</b>	Silencio administrativo positivo.	Silencio administrativo negativo

La naturaleza jurídica en la impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación

---

**término sobre la  
suspensión del acto  
administrativo.**

---

**Suspensión de la ejecución Si  
se prolonga hasta la vía  
contencioso  
administrativo**

No

---

**Fuente:** Código Orgánico Administrativo (COA)

Se podrá suspender la ejecución del acto exclusivamente a petición del recurrente, la Administración Pública no podrá actuar de oficio disponiendo la suspensión del acto. Adicionalmente, el peticionario deberá fundamentar su pedido y argumentar que se producen las circunstancias que contempla el COA. De esta forma ha generado una situación compleja para que se genere tal efecto, para lo cual es importante recordar cómo se encontraba establecida la suspensión de la ejecución del acto administrativo en el ERJAFE, instrumento jurídico que tuvo vigencia previa al COA.

Hoy en día, la regulación del COA mantiene una regla de carácter absoluto y compleja de efectivizarse la suspensión del acto, esto generará un detrimento en los derechos de los administrados, y como se pudo observar en los casos analizados genera una genérica negativa a la petición del administrado de suspender el acto. Por lo que, es fundamental que se considere una reforma al COA con el objetivo que se amplíen las posibilidades de que se suspenda la ejecución del acto por la impugnación generada a través del recurso de apelación; en este acápite se comentaron cuatro opciones que el legislador podría considerar para garantizar los derechos de las personas en procedimientos administrativos.

### **Discusión**

La suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado en sede administrativa tiene una vital importancia de ser analizada en la presente investigación, ya que se cuestiona ¿si tal como se encuentra en el COA es efectiva para garantizar los derechos de los administrados, y la prestación de servicios de la Administración Pública de una manera eficiente y amparada en los principios y objetivos que deben cumplir los órganos del sector público?

La suspensión de la ejecución del acto administrativo es una especie del amplio género de medidas cautelares que la autoridad administrativa puede utilizar para precautelar los derechos subjetivos de

## La naturaleza jurídica en la impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación

---

las personas (Neira, 2016, p.148). El COA contempla en el artículo 189, de manera ejemplificativa y no taxativa, las actuaciones que podría realizar la Administración Pública hasta poder ejecutar el acto en su totalidad.

Un acto administrativo se puede suspender por: i) disposición ex lege, es decir, cuando la ley contemple que, con la sola presentación del recurso ya se genera un efecto suspensivo; ii) de oficio, que se produce cuando la Administración Pública tenga la competencia para declarar suspendido el acto hasta que se tenga un acto administrativo confirmatorio; iii) cuando el contenido del acto administrativo lo determine y iv) por aceptación de la petición del administrado que solicite detener la ejecutividad del acto.

En el supuesto que la ley contemple que existirá una suspensión automática de la eficacia del acto al momento de impugnar, el administrado no se encuentra obligado a solicitar esa suspensión, ni a fundamentarla, tampoco contará con competencia el órgano administrativo para resolver nada al respecto, ya que la disposición derivará de mandato legal, de obligatorio cumplimiento para todos los sujetos (Neira, 2016, p.150).

La Administración Pública con base a sus competencias determinadas en el artículo 132 del COA podrá declarar la nulidad de un acto administrativo ejerciendo su potestad de revisión. Esta facultad será exclusiva de la máxima autoridad administrativa, y podrá llevarse a cabo en cualquier momento. Este procedimiento de revisión puede ser iniciado de oficio por la propia Administración Pública y, de igual manera, por insinuación de persona interesada, esta insinuación no implica la obligación del órgano público de iniciarlo (Moreta, 2019, p.82).

El trámite que se llevará a cabo es el ordinario, contemplado para los procedimientos administrativos en el libro II del COA, y la máxima autoridad contará con el plazo de dos meses para dictar el correspondiente acto administrativo que declare la nulidad; al haber transcurrido el plazo de dos meses, y de no contarse con la decisión, se producirá la caducidad del procedimiento y no se podrá declarar la nulidad.

Esta revisión de oficio del acto administrativo llama la atención y mantiene una gran diferencia con los medios de impugnación como el recurso de apelación y el extraordinario de revisión, en el que esta revisión de oficio podrá llevarse a cabo en cualquier momento, mientras que los recursos tendrán un tiempo determinado por la ley para ser interpuestos.

Frente a la consideración de la revisión de oficio, se debe mencionar que el COA da la posibilidad al administrado de poder impugnar un acto administrativo por medio de un recurso de apelación en el

## La naturaleza jurídica en la impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación

---

que alegue adicionalmente a sus pretensiones o de manera exclusiva la nulidad de un acto administrativo. Es decir, el recurso de apelación da la posibilidad al impugnante a alegar nulidad del procedimiento o del acto administrativo. Esta posibilidad permite que el administrado recurra dentro del término que contempla la ley, que es de diez días contados a partir de la notificación (COA, 2017). Dentro de la presente investigación se mantiene la idea que el recurso de apelación, si bien dentro de su apartado no consta específicamente que tiene un efecto positivo o negativo, se debe realizar una interpretación sistemática del Código Orgánico Administrativo y aplicar el apartado del silencio administrativo que rige para peticiones, reclamaciones o solicitudes.

Ahora bien, estas tres posibilidades que establece el COA se puede considerar que no caben respecto de un medio de impugnación, como es el recurso y más en específico el de apelación; sin embargo, se suscribe el criterio del profesor Mejía Salazar (2021), quien considera que los recursos son una manifestación del derecho de petición, por lo que no dejan de ser una petición que la Administración Pública debe resolver, y este criterio tiene relación con lo analizado en el primer capítulo de este trabajo, sobre el derecho constitucional que se encuentra directamente relacionado con el de recurrir o impugnar actos administrativos.

### Conclusiones

El acto administrativo es una declaración unilateral que el Estado, efectúa con base a su poder de imperium, generando por medio de estas manifestaciones derechos y obligaciones a los administrados siendo los límites para expedir estos actos: el ordenamiento jurídico y los derechos de las personas. En consecuencia, el acto administrativo podrá ser impugnado tanto en la vía administrativa como la judicial. Dentro de la sede administrativa se encuentra la posibilidad de recurrir por medio de la apelación, para así permitir a la máxima autoridad de la Administración Pública conocer la decisión de su inferior y poder ratificarla, revocarla o anularla, así se garantiza al administrado el derecho constitucional de impugnar.

La importancia de la existencia de las sedes administrativa y la judicial, consiste en que el administrado se encontrará en la plena libertad para decidir a qué vía acudir para impugnar el acto emitido por la entidad pública. Cada una tendrá sus aspectos positivos y que serán utilizados dependiendo el caso y la estrategia; sin embargo, la sede administrativa puede ser una gran opción al considerar el tiempo y costos que puede resultar en comparación a la sede judicial.



## La naturaleza jurídica en la impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación

---

El recurso de apelación en sede administrativa permite la posibilidad de impugnar un acto administrativo que genere gravámenes o perjuicios a derechos subjetivos. En el Ecuador este medio de impugnación es utilizado con frecuencia ya que permite ahorrar tiempo y costos tanto al administrado como a la Administración Pública. El Estado deberá otorgar: un acceso libre, un trámite adecuado amparado en lo que determine el ordenamiento jurídico y generar una resolución motivada dentro de un tiempo oportuno.

La suspensión de la ejecución del acto administrativo, tal como se encuentra establecida en el COA, genera una gran dificultad práctica para otorgarla, pues deberán concurrir dos circunstancias que el recurrente debe demostrar: i) la ejecución pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación, y ii) la impugnación se fundamente en una causal de nulidad. Así, esta única posibilidad que permite la legislación administrativa en la práctica torna complejo que pueda ser aceptada tal petición por parte de la Administración Pública, lo que lleva a reflexionar sobre la necesidad de añadir más posibilidades a la suspensión del acto cuando se lo impugne en sede administrativa.

Es así que, el recurso de apelación concebido en el Código Orgánico Administrativo cumple su finalidad de ser un medio de impugnación utilizado con frecuencia por el administrado, no obstante, el mismo tiene complicaciones en cuanto a la demora en ser resuelto y la dificultad de generar una suspensión de la ejecución del acto que es impugnado. De esta forma se observa que es eficaz en ciertos aspectos, pero no en otros, como es el tiempo en la resolución, la falta de esclarecimiento sobre el efecto del silencio administrativo y lo complicado que es generar la suspensión del acto, todo lo cual hace necesaria una reforma que busque garantizar una mayor eficacia y tutela de derechos de los administrados.

En conclusión, el Estado debe garantizar el derecho a una buena administración, y esta incluye el derecho a una resolución administrativa justa, amparada en el ordenamiento jurídico vigente, de acuerdo a lo solicitado y dictada en el plazo establecido en la norma. En relación a los pronunciamientos sobre la suspensión de la ejecución del acto y la resolución de apelación, se pudo observar en los casos comentados que tardaron más allá del plazo permitido, por lo que, es urgente una reforma al COA, con el objetivo de ampliar plazos para que la Administración Pública pueda dar respuesta y cumplir los tiempos de una manera adecuada. Este cambio en los plazos de respuesta debe encontrarse sustentado en criterios objetivos y técnicos.

## Referencias

- Asamblea Constituyente del Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. (20 de octubre de 2008). Registro Oficial Suplemento No. 449
- Asamblea Nacional del Ecuador. Código Orgánico Administrativo. (07 de julio de 2017). Registro Oficial Suplemento No. 31.
- Asamblea Nacional del Ecuador. Código Orgánico General de Procesos. (22 de mayo de 2015). Registro Oficial Suplemento No. 506.
- Aguirre, V. (2012). Tutela Jurisdiccional del Crédito en Ecuador. Quito, Ecuador: Ediciones Legales.
- Araujo, J. (2017). Derecho Administrativo, Parte General. Caracas, Venezuela: Ediciones Paredes.
- Balbín, C. (1990). La garantía de defensa en juicio y el principio de ejecutividad del acto administrativo. Revista del Centro de Estudios Constitucionales No. 7. Argentina.
- Barragán, X. y Guevara, F. El gobierno electrónico en Ecuador. Revista Ciencia UNEMI. Volumen 9 No. 19 Mayo-Agosto.
- Benavides, J., y Ospina Garzón, A. (2012). La justificación de los recursos administrativos. Revista Derecho Del Estado, (29), 73-105. Universidad Externado de Colombia Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/3293>
- Bermejo, J. (1998) Derecho Administrativo Básico. Zaragoza, España: Egido.
- Cassagne, J. (2002). Derecho Administrativo. 7ª. edición. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Abeledo Perrot.
- Comadira, J. (2003). Algunos aspectos de la teoría del acto administrativo. Derecho Administrativo. Buenos Aires, Argentina: Editorial LexisNexis.
- Cordero, P. (2009). El silencio administrativo. Quito, Ecuador: Editorial El Conejo
- Corral, F. (15-07-2010). El derecho de petición. Opinión diario El Comercio. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/opinion/derecho-peticion.html>
- Cuenca, S. (2020). Buena administración y procedimiento administrativo en el Ecuador. Revista Ruptura de la Asociación Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Delgadillo, L. (1991). Elementos de derecho administrativo. México: LIMUSA
- Dromi, R. (1973). Instituciones de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Argentina: Astrea
- Dromi, R. (2015). Derecho administrativo. 13ª. edición. Buenos Aires, Argentina: Editorial Ciudad Argentina
-

La naturaleza jurídica en la impugnabilidad de actos administrativos por medio del recurso de apelación

---

- Durán, A. (2007). La presunción de legitimidad del acto administrativo. *Revista de Derecho*. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, Uruguay.
- Escola, J. (1984). *Compendio de Derecho Administrativo Volumen I*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Depalma.
- García de Enterría, E. y Fernández, T. (2006). *Curso de Derecho Administrativo*. 15ª edición. Navarra, España: Editorial Civitas
- Gordillo, A. (2007). *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 3. Acto Administrativo*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://ar.ijeditores.com/articulos.php?idarticulo=29377>
- Gordillo, A. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo 10ª edición*, Buenos Aires, Argentina: F.D.A. Recuperado de [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo3/capitulo7.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo7.pdf)
- Ibáñez, O. y Rincón, E. (s.f.). El acto administrativo electrónico y las nuevas tecnologías de la información. Recuperado de <https://es.slideshare.net/SaginfoCo/el-acto-administrativoelectrnico-y-las-nuevas-tecnologias-de-la-informacion>.
- Martí, R. (2002). *Manual de Derecho Administrativo*, 21ª edición, Madrid, España: Trivium Oyarte,
- R. (2017). *Acción Extraordinaria de Protección*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Neira, E. (2016). *La jurisdicción contencioso administrativa: reflexión jurídica sobre sus disfuncionalidades*. Quito, Ecuador: Editorial USFQ. Colección Iuris Dictio.
- Terán, J. G. (8-09-2018). *La suspensión del acto administrativo en el Código Orgánico Administrativo*.

©2023 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).