



SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN SEDE ADMINISTRATIVA.

Carlos David Coello Jácome

El 07 de julio de 2018, un año después de su publicación, en lo que se considera una innovación normativa de alta relevancia para el Ecuador, entró en plena vigencia el Código Orgánico Administrativo, norma de rango legal, que reglamenta de forma general el ejercicio de la función administrativa en todos los organismos que conforman el sector público ecuatoriano.¹ Entre sus aspectos más relevantes, el Código Orgánico Administrativo, en adelante COA, incluyó en su artículo 229, la posibilidad de suspender los efectos de los actos administrativos, en sede administrativa, norma que es de radical importancia y que merece especial atención, toda vez que constituye un mecanismo de protección de los administrados frente la potestad de autotutela de la Administración, pero que sería ilusoria.



¹ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, Registro Oficial Suplemento 506, 22 de mayo de 2015. Art. 1.- Objeto.- Este Código regula el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público. Ecuador.

A fin de analizar la innovación normativa antes citada, se debe señalar que la situación jurídica exorbitante del Estado, que se traduce en la concesión de ventajas o privilegios de las que exclusivamente gozan los entes administrativos o estatales tiene su génesis en la concepción generalmente aceptada de que en la esfera estatal prima el interés general sobre el interés particular.



Esta visión dogmática de que el Estado ejerce sus funciones en salvaguarda del interés de la colectividad, es el fundamento para un sin número de potestades exorbitantes de la Administración debido a que su fin último es la consecución del bien común. Y de entre todas las potestades que se pueden atribuir a la Administración sobresalen dos que sin lugar a dudas constituyen el eje del accionar administrativo y son las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos.

Las administraciones públicas exteriorizan su voluntad a través de actos administrativos, que son la forma habitual de expresión de los pareceres estatales y que se definen por la doctrina, mayoritariamente, como aquellas expresiones dictadas de forma unilateral, por parte de la administración, capaces de producir efectos jurídicos, de manera individual y directa, siendo sus notas características las señaladas legitimidad y ejecutoriedad.

La legitimidad y la ejecutoriedad, caracteres del acto administrativo, se pueden sintetizar en los siguientes conceptos:

- a) La legitimidad es aquella prerrogativa de la que goza el acto administrativo, que “implica la suposición de que éste ha sido dictado en armonía con el ordenamiento jurídico”². Como señala el profesor García

² Casagne tomo 1 pagina 730 Juan Carlos Cassagne, Curso de Derecho Administrativo, t. I, 10ª ed. (Buenos Aires: La Ley, 2011), 730.

de Enterría, es una “presunción *iuris tantum* de validez, que permite al acto desplegar todos sus posibles efectos en tanto no se demuestre su invalidez.”³

- b) Por su parte la prerrogativa de la ejecutoriedad se entiende como la facultad privativa de los órganos estatales para disponer, por sí mismos y de forma directa, el cumplimiento de sus propios actos. Tal como lo expone el tratadista español Ramón Parada, la ejecutoriedad o privilegio de decisión ejecutoria es la “cualidad del acto administrativo de producir todos sus efectos contra la voluntad de los obligados, violentando su propiedad y libertad si preciso fuere”⁴.



Como se concluye de las definiciones formuladas, las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad son caracteres del acto administrativo que facultan al Estado para imponer sobre los ciudadanos las decisiones de la Administración; esto sin perjuicio de cuan equivocada sea la voluntad estatal o de lo ilegal del accionar administrativo puesto que, como queda dicho, los actos administrativos se presumen válidos, esto es apegados al ordenamiento jurídico vigente y además ejecutorios, es decir llamados a cumplirse sin que sus efectos se suspendan por su impugnación, ya sea esta administrativa o judicial.

Las antes señaladas presunciones están recogidas en el artículo 229 del COA, como regla general; sin embargo, en lo que se consideraría un avance significativo en la lucha contra los abusos de la administración y más concretamente en contra del abuso de la autotutela, el artículo 229 ha concedido a la propia Administración la facultad de suspender los actos administrativos que son impugnados; siempre que se cumplan de

³ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. 1, 13ª ed. (Navarra: Aranzadi, 2013), 626.

⁴ Ramón Parada Vázquez, *Derecho Administrativo*, t. II, 21ª ed. (Madrid: Open Ediciones Universitarias, 2014), 70.

forma concurrente dos requisitos: a) Que la ejecución pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación; y b) Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el propio código, existiendo en mi criterio, un tercer requisito no enumerado, que es la ponderación del daño que la ejecución causaría al administrado, al interés público o a terceros. De forma expresa el artículo en cita dispone:

“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 concurran 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.”⁵



Ahora bien, tal como está concebida la norma, me atrevía a decir, que la posibilidad de que la administración suspenda un acto administrativo es una simple ilusión por tres motivos fundamentales:

El primero de ellos por cuanto el criterio de valoración para suspender la actuación está enfocado en la demostración de que la ejecución del acto causaría perjuicios de imposible o difícil reparación, requisito que parece ser una copia de lo que

⁵ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, Registro Oficial 31, Suplemento, 07 de julio de 2017, artículo 229.

preveía el artículo 122 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativa española de 1956 que textualmente señalaba:

“Procederá la suspensión cuando la ejecución hubiese de ocasionar daños o perjuicios de reparación imposible o difícil⁶”.

Es decir, se reduce el análisis a la simple formalidad de determinar si la actuación impugnada causará efectos que se puedan reparar o no. Lo que resulta perjudicial para el peticionario de la suspensión por cuanto si la propia administración, que es la que decide, establece que la ejecución del acto puede causar un daño pero este se considera reparable, se denegará lo solicitado. Causándose entonces de forma inmediata el daño por la ejecución del acto, aun cuando finalmente y luego del proceso se pudiera llegar a decidir que el acto impugnado era nulo.



Este infructuoso criterio hace que la suspensión pierda su finalidad, que debería ser preservar la integridad de las situaciones jurídicas o los derechos que están en peligro a causa de la actuación que se impugna. De ahí que, los ordenamientos jurídicos más cultivados hayan superado este tipo de criterios para la concesión de medidas cautelares como lo es la suspensión del acto administrativo y lo hayan sustituido por el requisito del denominado *fumus boni iuris*, que no es otra cosa que la determinación de la existencia de un humo de buen derecho, es decir de la posibilidad prima facie y sin conocer el fondo del asunto, de que la pretensión exhibida por quien recurre podría ser estimada como válida, de ahí que el criterio que se aplique para conceder la suspensión del acto o más claramente de sus efectos, sea el de no hacer perder su finalidad a la impugnación y más no centrarse en que los daños que el acto cause sean reparables o no.

El segundo obstáculo para la concesión de la suspensión del acto administrativo en sede administrativa, de conformidad con lo previsto en el artículo 229 del COA está dado por la ponderación que la norma ordena se debe realizar, en especial por aquella referida al interés público y esto ya que como quedó señalado en párrafos anteriores el

⁶ España, *Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativa*, Boletín Oficial del Estado 363, 28 de diciembre de 1956.

accionar de la administración siempre está enfocado a satisfacer el interés general; por lo que sería imposible que ese interés general no se afecte cuando se solicita la suspensión de la voluntad administrativa.

Como señala el maestro Eduardo García de Enterría, esta ponderación que es difícilísima y utilizando sus palabras virtualmente imposible, hace que se cierre de plano la posibilidad de suspender los efectos del acto ya que “la Administración siempre se ampara en el servicio al interés general y cualquier suspensión afecta en algo necesariamente al orden administrativo gestor de ese interés cualificado⁷, por lo que si se realizara el ejercicio de ponderación, la suspensión del acto siempre estará en conflicto con el interés general que el Estado está llamado a tutelar y bajo ese concepto y razonamiento será imposible que los entes estatales acepten suspender los efectos del acto administrativo impugnado.



El tercer y último obstáculo para obtener la suspensión del acto administrativo de conformidad con el artículo 229 del COA está dado por la instauración en esta norma del silencio administrativo negativo ya que el artículo en cita expresamente prevé que ante la falta de pronunciamiento de la administración sobre la petición de suspensión se entenderá que esta se ha negado. Nuevamente la incuria de la administración juega un papel fundamental en contra de los ciudadanos y es que por virtud de esta prescripción, sin importar que los efectos del acto administrativo sean irreparables o que el acto sea expresa y manifiestamente nulo, si no existe la voluntad del ente administrativo de responder, la petición se entenderá rechazada.

Es imposible de entender que en un Estado como el ecuatoriano, que ha consagrado constitucionalmente el derecho de petición, se premie la falta de pronunciamiento expreso sobre una petición tan importante como la de detener los efectos perniciosos que puede causar un acto administrativo con una denegación tácita.

⁷ Eduardo García de Enterría, *La Batalla por las medidas cautelares*, tercera edición, (Madrid: Civitas, 2004), 204.

Una vez más el ciudadano queda desprotegido frente a la desidia de los entes estatales ya que contando con un único remedio en contra del abuso de la exorbitante capacidad de autotutela, verá frustrado su derecho a recibir respuestas oportunas y motivadas y lo que es más grave todavía sufrirá los efectos negativos de un acto administrativo que podría ser manifiestamente nulo, por el simple hecho de que la administración no cumplió con su deber de responder.



En conclusión, dados los requisitos a cumplir, la suspensión de los actos administrativos en sede administrativa sería una mera ilusión que finalmente se desvanece con la negativa tacita de la petición de suspensión, causada en muchas ocasiones por la incuria de la Administración y por el abuso de la facultad de autotutela.

Con el aporte de:

