

Análisis del recurso de apelación en el marco del derecho administrativo

Analysis of the appeal process within the framework of administrative law

Análise do recurso no âmbito do direito administrativo

Ana Carolina Osorio Quimbita¹
Universidad Tecnológica Indoamérica
aosorio4@indoamerica.edu.ec



Juan Francisco Alvarado Verdezoto²
Universidad Tecnológica Indoamérica
jalvarado13@indoamerica.edu.ec



 DOI / URL: <https://doi.org/10.55813/gaea/ccri/v5/nE3/351>

Como citar:

Osorio, A. & Alvarado, J. (2024). Análisis del recurso de apelación en el marco del derecho administrativo. *Código Científico Revista de Investigación*, 5(E3), 916-938.

Recibido: 08/03/2024

Aceptado: 05/04/2024

Publicado: 30/04/2024

¹ Estudiante de la Universidad Indoamérica, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y económicas.

² Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador. Magister en Derecho Constitucional. Abogado en libre ejercicio profesional. Socio y fundador de la Firma Jurídica Alvarado & Ruíz. Consultor privado en derecho público con énfasis en Derecho Administrativo, Seguridad Social y Derecho Constitucional. Docente investigador de la Universidad Tecnológica Indoamérica, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas, Escuela de Derecho, Ambato, Ecuador.

Resumen

El objetivo de este artículo académico es analizar si existen o no consecuencias de la demora o la falta de respuesta a la apelación de un acto administrativo, y cómo ésta afecta al derecho a recurrir de los administrados consagrado en la Constitución e Instrumentos Internacionales. La falta de disposiciones claras en la legislación ecuatoriana respecto a las consecuencias de no resolver y notificar el recurso administrativo de apelación en el plazo establecido genera incertidumbre y vulnera el debido proceso y los derechos de los ciudadanos. Esta laguna legal compromete la eficacia y legitimidad de los recursos de apelación, destacando la necesidad de abordar esta situación para garantizar el respeto a los derechos de los administrados y fortalecer la transparencia en la administración pública. Esto dificulta el ejercicio efectivo de los derechos de los administrados, especialmente cuando se busca impugnar decisiones que afectan sus intereses. El recurso de apelación tiene como fin principal ofrecer a los ciudadanos una vía de revisión de las decisiones administrativas que consideren injustas o incorrectas. A través de este recurso, los administrados pueden impugnar ante una autoridad superior las resoluciones emitidas por una instancia administrativa inferior. La metodología empleada en este artículo se fundamentó en un enfoque cualitativo, con la aplicación de los métodos exegético, inductivo y analítico.

Palabras clave: apelación, derecho a recurrir, derecho administrativo, impugnación.

Abstract

The aim of this academic article is to analyze whether there are consequences of delay or lack of response to the appeal of an administrative act, and how this affects the right to appeal of the administered as enshrined in the Constitution and International Instruments. The lack of clear provisions in Ecuadorian legislation regarding the consequences of not resolving and notifying the administrative appeal within the established period generates uncertainty and violates due process and the rights of citizens. This legal gap compromises the effectiveness and legitimacy of appeals, highlighting the need to address this situation to ensure respect for the rights of the administered and strengthen transparency in public administration. This hinders the effective exercise of the rights of the administered, especially when seeking to challenge decisions that affect their interests. The purpose of the appeal is to offer citizens a means of reviewing administrative decisions they consider unfair or incorrect. Through this recourse, the administered can challenge resolutions issued by a lower administrative authority before a higher authority. The methodology employed in this article was based on a qualitative approach, using exegesis, inductive, and analytical methods.

Keywords: appeal, right to appeal, administrative law, challenge.

Resumo

O objetivo deste artigo acadêmico é analisar se há ou não consequências da demora ou falta de resposta ao recurso de ato administrativo, e como isso afeta o direito de recurso dos administrados consagrado na Constituição e nos Instrumentos Internacionais. A falta de disposições claras na legislação equatoriana sobre as consequências da não resolução e notificação do recurso administrativo no prazo estabelecido gera incerteza e viola o devido processo e os direitos dos cidadãos. Esta lacuna jurídica compromete a eficácia e a legitimidade dos recursos de recurso, realçando a necessidade de abordar esta situação para garantir o

respeito pelos direitos dos administrados e reforçar a transparência na administração pública. Isto dificulta o exercício efetivo dos direitos dos administrados, especialmente quando se procura contestar decisões que afetam os seus interesses. O objetivo principal do recurso é oferecer aos cidadãos um meio de revisão de decisões administrativas que considerem injustas ou incorretas. Através deste recurso, os administrados podem contestar perante uma autoridade superior as resoluções emitidas por uma instância administrativa inferior. A metodologia utilizada neste artigo baseou-se numa abordagem qualitativa, com aplicação de métodos exegéticos, indutivos e analíticos.

Palavras-chave: recurso, direito de recurso, direito administrativo, impugnação.

Introducción

El origen del recurso de apelación se remonta a la Roma antigua, donde se introdujo la “apellatio”; para permitir a las partes inconformes recurrir a un tribunal superior. Este concepto se expandió a través de las tribus germánicas y el sistema legal inglés medieval, consolidándose con el desarrollo del derecho canónico eclesiástico, que influyó en la conceptualización de la apelación como un medio para corregir errores y garantizar la justicia.

Durante la Edad Moderna, con la formalización de sistemas legales, los procedimientos de apelación se perfeccionaron. Los códigos legales, como el Código Napoleónico, estructuraron los recursos de apelación, estableciendo criterios específicos para su admisibilidad y desarrollo. En resumen, la evolución histórica del recurso de apelación refleja la preocupación constante por garantizar la justicia y corregir posibles errores judiciales, culminando en su papel crucial en los sistemas legales modernos.

El recurso de apelación, en el contexto del derecho administrativo ecuatoriano, emerge como un pilar fundamental en la protección de los derechos de los ciudadanos frente a las actuaciones de la administración pública, se rige por las disposiciones del Código Orgánico Administrativo (COA), que entró en vigor en el año 2018. Su estudio y comprensión resultan esenciales no solo para el correcto funcionamiento del sistema legal, sino también para asegurar la protección de los principios de legalidad, debido proceso y acceso a la justicia, establecidos

en la Constitución de la República del Ecuador, al entender a detalle sus particularidades, efectos y el proceso que conlleva dicho recurso.

El recurso de apelación no solo brinda a los ciudadanos la oportunidad de impugnar actos administrativos, sino que también contribuye a equilibrar la relación entre el individuo y la Administración Pública, dado que esta última posee un poder significativo. La existencia de mecanismos de impugnación, como la apelación, ayuda a garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de los derechos de los administrados.

La falta de claridad en la legislación ecuatoriana con respecto a las repercusiones de la demora o falta de respuesta al recurso administrativo de apelación plantea una problemática significativa. Esta situación genera incertidumbre entre los ciudadanos y socava el debido proceso y los derechos fundamentales de los administrados. La ausencia de disposiciones claras compromete la efectividad y legitimidad de los recursos de apelación, lo que dificulta aún más el ejercicio efectivo de los derechos de los administrados, especialmente cuando se trata de impugnar decisiones que impactan directamente en sus intereses. La necesidad de abordar esta laguna legal se vuelve imperativa para garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos y fortalecer la transparencia en la administración pública.

Por ello, el objetivo principal de este artículo académico es analizar si existen o no consecuencias de la demora o la falta de respuesta a la apelación de un acto administrativo, y cómo ésta afecta al derecho a recurrir de los administrados, tal como está consagrado en la Constitución. Se busca profundizar en las implicaciones de esta problemática, destacando cómo la falta de respuesta puede generar incertidumbre y obstaculizar el ejercicio efectivo de los derechos de los ciudadanos frente a decisiones gubernamentales que afectan sus intereses.

Este artículo está estructurado en cinco subtemas principales. En primer lugar, se analizan las características y validez del acto administrativo. Luego, se aborda el derecho a recurrir, seguido por una sección sobre los recursos en sede administrativa, con énfasis en el

recurso de apelación. Posteriormente, se examina la interposición de este recurso en sede administrativa, detallando los procedimientos y requisitos pertinentes. Por último, se exploran los problemas jurídicos relacionados con la implementación y efectividad del recurso de apelación en este ámbito.

Desarrollo

Características y validez del acto administrativo

La Constitución ecuatoriana establece que la administración pública tiene un propósito fundamental: servir a la colectividad. En consecuencia, todos los organismos que integran el sector público están llamados a cumplir sus objetivos dentro de sus competencias, guiándose por los principios consagrados en la Constitución, los instrumentos internacionales pertinentes y la legislación nacional (Sánchez et al., 2019).

La administración pública en Ecuador se concibe no solo como un conjunto de entidades gubernamentales, sino como un servicio destinado a contribuir al bienestar y desarrollo de la sociedad en su conjunto. El cumplimiento de estas directrices constitucionales no solo fortalece la legitimidad de la administración pública, sino que también respalda la construcción de un gobierno transparente, eficiente y comprometido con el servicio a la comunidad.

Con las recientes reformas legales, el ordenamiento jurídico ecuatoriano ha experimentado cambios significativos al establecer que todas las acciones de los organismos que integran el sector público deben ajustarse a las disposiciones contempladas en el Código Orgánico Administrativo (COA). Este cuerpo normativo, ha revocado todas las disposiciones relacionadas con los actos administrativos, procedimientos administrativos, recursos en vía administrativa y caducidad de las competencias que se opongan a sus normas (Chamba et al., 2019).

La adopción del COA implica la derogación de disposiciones anteriormente establecidas en varios cuerpos normativos, destacando entre ellos el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Este cambio normativo refleja la voluntad de consolidar y simplificar el marco legal que rige las actuaciones del sector público en Ecuador.

El COA se presenta como un instrumento legal integral que regula de manera actualizada y unificada los aspectos administrativos, buscando mayor coherencia y eficiencia en la gestión pública. Esta reforma refleja el compromiso de adaptar la normativa a las necesidades y exigencias contemporáneas, promoviendo la transparencia, la agilidad y la eficacia en la administración pública del país.

En el ámbito del derecho administrativo, podemos definir al acto administrativo como una exteriorización de voluntad unilateral, efectuada en ejercicio de funciones públicas, productora de efectos jurídicos directos, que pueden ser individuales o generales, y que se extingue una vez que sus efectos han sido cumplidos. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo (COA, 2017). Los ciudadanos tienen la posibilidad de impugnar los actos administrativos mediante recursos o acciones judiciales en caso de considerar que infringen derechos o normativas vigentes.

Los juristas García de Enterría y Ramón Fernández (2004) al definir el acto administrativo como: “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria” (p. 249).

Con base en esta definición se establecerán las características del acto administrativo las cuales son:

- La Voluntad: El acto administrativo implica una manifestación de voluntad realizada por la administración pública, la voluntad resalta la capacidad de la administración para tomar decisiones unilaterales que afectan a los administrados. Según Sánchez et al

(2019) “es el ánimo administrativo para atender asuntos de su competencia, siempre sujeto a la ley y en función del bien común” (p. 68).

- **Unilateral:** El acto administrativo es considerado unilateral debido a que su origen y contenido emanan exclusivamente de la administración pública, sin requerir el consentimiento o la participación directa de los administrados. Por ello, la entidad gubernamental, en ejercicio de su función administrativa, emite una declaración de voluntad que impone derechos, obligaciones o restricciones a los ciudadanos o a sí misma.
- **En ejercicio de la Función Administrativa:** Se emite en el ejercicio de la función administrativa, lo que implica que proviene de una autoridad con competencia y atribuciones conferidas por la ley. El acto administrativo se materializa como una manifestación de la función pública, donde la entidad gubernamental, investida de poderes legales específicos, emite una declaración unilateral de voluntad con el propósito de regular situaciones jurídicas y gestionar asuntos de interés general. Este componente resalta la importancia de que la autoridad que emite el acto administrativo esté debidamente facultada por la normativa legal, garantizando así la legitimidad y legalidad de sus acciones en el marco de la administración pública.
- **Productor de Efectos Jurídicos Individuales o Generales:** Puede producir consecuencias legales que afectan tanto a individuos específicos como a la comunidad en general. la distinción entre "efectos jurídicos individuales o generales" resalta la capacidad del acto para generar consecuencias legales que pueden afectar tanto a personas específicas como a la comunidad en su conjunto. Este alcance dual ilustra la versatilidad del acto administrativo en la regulación de asuntos de diversa índole.
- **Se Agota con su Cumplimiento:** El acto administrativo se agota con su cumplimiento, es decir, una vez que se ejecuta y produce sus efectos, se considera concluido. Esto

implica que, al producir sus efectos jurídicos, el acto cumple su propósito y concluye, consolidando así su carácter concreto y finalista.

- Expedición por Cualquier Medio Documental: Puede ser emitido a través de diversos medios, ya sea en formato físico o digital, y queda registrado en el expediente administrativo. La flexibilidad en la expedición por cualquier medio documental destaca la adaptabilidad del acto administrativo a las tecnologías contemporáneas. Ya sea en formato físico o digital, el acto puede ser emitido, y su registro en el expediente administrativo asegura una documentación precisa y accesible, contribuyendo a la transparencia y trazabilidad de las decisiones gubernamentales.

Estas características destacan la naturaleza unilateral, jurídicamente vinculante y vinculada a la función administrativa del acto administrativo según lo que establece el COA. Ahora bien, si se habla sobre la validez del acto administrativo para que este sea válido, es necesario que cumpla con ciertos requisitos que de igual forma están establecidos en la norma referida y estos son:

1. Competencia
2. Objeto
3. Voluntad
4. Procedimiento
5. Motivación. (Art. 99)

En primer lugar, la competencia asegura que la autoridad emisora tenga la facultad legal correspondiente. De acuerdo a la Constitución y el COA, los órganos solo pueden ejercer las competencias atribuidas por ley, lo que requiere una distribución ordenada de tareas entre ellos. Esto asegura que cada entidad opere dentro de sus límites y respete los principios de legalidad, irrenunciabilidad e improrrogabilidad. Por ejemplo, un municipio tiene competencia para

otorgar licencias de construcción dentro de su territorio, pero no puede intervenir en asuntos de competencia nacional, como el otorgar permisos fuera de su territorio.

El objeto del acto administrativo es esencial ya que constituye el tema o contenido sobre el cual se toma una decisión, se certifica, se valora o se opina por parte de la Administración Pública. Este debe cumplir con características fundamentales como la certeza, la licitud y la posibilidad física (Marienhoff, 2011, p.117), asegurando que no contradiga ni perjudique el servicio público, no infrinja las normas jurídicas, no sea incongruente con la función administrativa y persiga un fin lícito.

La voluntad destaca la importancia de una decisión consciente y libre por parte de la entidad administrativa. Esta voluntad se materializa a través de una declaración legal expresa, la cual refleja tanto el parecer del funcionario encargado de la resolución como los antecedentes fácticos y jurídicos relevantes del caso. Es fundamental que esta voluntad sea genuina y esté respaldada por los procedimientos legales apropiados, lo que garantiza la legitimidad y validez del acto administrativo ante la ley y las partes involucradas.

El procedimiento subraya la necesidad de seguir trámites legales, asegurando la regularidad en la actuación administrativa. Cabe recalcar que la observancia estricta de los procedimientos legales es indispensable para evitar la nulidad del acto administrativo, subrayando la necesidad de su cumplimiento riguroso para mantener la legitimidad y legalidad de las actuaciones administrativas.

Finalmente, la motivación exige que el acto esté fundamentado y justificado, aportando transparencia y legalidad a la decisión. Por otro lado, permite al administrado comprender las bases sobre las cuales se tomó la decisión y, en caso necesario, impugnarla de manera informada y efectiva. De acuerdo con la Constitución de la República del Ecuador, la ausencia de motivación puede invalidar los actos administrativos, resaltando así su importancia como requisito indispensable en el proceso administrativo.

Estos requisitos, cuando se cumplen, salvaguardan la validez del acto administrativo, contribuyendo a la certeza jurídica y protegiendo los derechos de los ciudadanos contra posibles arbitrariedades o actuaciones ilegítimas de la administración pública. La observancia clara de estos elementos es esencial para una gestión pública justa y conforme a los principios del derecho administrativo.

En relación con la emisión de un acto administrativo, es crucial destacar el proceso de notificación como paso fundamental para conferirle eficacia, siendo la notificación el paso final para su completa materialización, como lo establece la Corte Nacional de Justicia en su fallo (CNJ, Gaceta Judicial, Año CX, Serie XVIII, No. 8). Además, es importante resaltar los efectos jurídicos del acto administrativo, diferenciando entre los de carácter general e individual, destacando su capacidad para crear, modificar o extinguir derechos subjetivos, así como para generar obligaciones a la Administración Pública. Asimismo, la ejecutoriedad de los actos administrativos se destaca por su carácter inmediato y la facultad de la Administración para ejecutarlos sin necesidad de intervención judicial, lo que garantiza la autotutela administrativa.

Por otro lado, en términos de impugnabilidad, se señala la posibilidad de recurrir los actos administrativos mediante recursos como la apelación, los cuales no requieren ser agotados en la vía administrativa para acudir ante los Tribunales Contenciosos Administrativos. Esta elección de instancias para la tutela de derechos queda a discreción del administrado, brindando flexibilidad en el proceso de impugnación.

El derecho a recurrir

El derecho a recurrir es una garantía fundamental del debido proceso, que permite a las partes involucradas impugnar o apelar las decisiones tomadas por una autoridad judicial o administrativa. Este derecho asegura que las personas tengan la oportunidad de cuestionar y buscar una revisión de las resoluciones judiciales o administrativas que consideren injustas o incorrectas.

La posibilidad de recurrir es esencial para proteger los derechos individuales y garantizar un proceso justo. Proporciona a las partes la oportunidad de presentar argumentos adicionales, introducir nuevas pruebas o cuestionar la interpretación de la norma realizada por la instancia previa. Este proceso de revisión contribuye a la transparencia y equidad en el sistema judicial y en sede administrativa, al permitir una evaluación exhaustiva de las decisiones tomadas.

Este derecho nace de los tratados internacionales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que establece:

Toda persona puede recurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo, debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, algunos de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente. (Art. 18)

Mientras que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, consagra: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley” (Art. 8).

El poder recurrir una sentencia o resolución administrativa contribuye a la corrección de errores judiciales o administrativos, asegurando la integridad y precisión del sistema legal. Permite revisar minuciosamente las decisiones tomadas en instancias anteriores, garantizando que se apliquen correctamente los principios legales y que se respeten los derechos fundamentales de todas las partes involucradas.

Ahora bien, Ecuador, como Estado constitucional de derechos, tiene como objetivo principal velar por los derechos fundamentales de sus ciudadanos. Uno de estos derechos es el derecho a recurrir, que se encuentra consagrado en el artículo 76, literal m, de la Constitución de la República. Este artículo establece que en todo proceso en el que se determinen derechos

y obligaciones de cualquier orden, se garantizará el derecho al debido proceso, que incluirá la posibilidad de recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre los derechos de las personas.

El debido proceso es un principio clave en cualquier sistema legal que asegura que todas las personas involucradas en un proceso judicial reciban un trato justo y equitativo. Esto implica que se respeten una serie de garantías fundamentales, como el derecho a ser notificado de los cargos en su contra, el derecho a presentar pruebas y argumentos en su defensa, el derecho a un juicio imparcial y el derecho a apelar las decisiones judiciales, así como el derecho a impugnar decisiones tanto administrativas como judiciales. El debido proceso es fundamental para garantizar que los derechos de los ciudadanos sean protegidos durante todo el proceso legal, desde la investigación inicial hasta la sentencia final.

El derecho a recurrir, según Castro (2018), es una pieza fundamental dentro del sistema judicial, con un carácter tanto procesal como constitucional. Este derecho se reconoce en la comprensión de que en todo proceso legal pueden surgir errores, omisiones o vicios que afecten la imparcialidad o la equidad de la decisión final. La existencia del error judicial o administrativo no se considera como un fallo definitivo e inmutable, sino más bien como una oportunidad para corregir posibles injusticias a través de un proceso de apelación. Sin embargo, la efectividad de este derecho depende de la existencia de mecanismos adecuados que permitan su ejercicio, los cuales deben estar diseñados para abordar las particularidades de cada caso

Por otro lado, González (2009), menciona que el derecho a apelar se considera una garantía fundamental asociada al debido proceso. Esto se debe a que, en un Estado de Derecho, es crucial reconocer que las decisiones de los tribunales pueden ser objeto de cuestionamiento tanto en su fondo como en su forma. Por lo tanto, como parte de la estructura constitucional, es necesario garantizar la revisión de estas decisiones judiciales para fortalecer un sistema que respete los derechos individuales y promueva la justicia equitativa.

Entonces, el derecho a recurrir es un derecho subjetivo y una garantía fundamental que asegura a cada individuo la posibilidad de impugnar decisiones judiciales o administrativas que considera injustas o lesivas a sus intereses legítimos. Al ser reconocido como un derecho subjetivo, subraya la importancia de proteger la capacidad de cada persona para defender sus derechos ante una instancia superior. Asimismo, al ser considerada una garantía fundamental, se consolida como un pilar clave en la preservación de un sistema legal justo y equitativo, en el que se respeten y salvaguarden los derechos de todos los ciudadanos.

Recursos en sede administrativa: El recurso de apelación

El recurso de apelación adquiere un rango constitucional, y emerge como un pilar fundamental en el sistema, delineando la estructura de la justicia y garantizando la protección de los derechos fundamentales. Este principio implica que las normas de menor jerarquía se encuentran subordinadas a la apelación, otorgándole un poder sustancial en la revisión y rectificación de decisiones. Así, se establece un equilibrio entre la autoridad de las leyes y la salvaguarda de la justicia, donde la apelación representa un recurso esencial para la tutela de los derechos ciudadanos y la coherencia del ordenamiento legal (Jacome, 2021).

Según la Real Academia de la lengua española (2016) la apelación es “un recurso contra determinadas resoluciones judiciales para su revisión por un órgano jurisdiccional superior mediante una segunda instancia o procedimiento que permite tanto la revisión del derecho como de los hechos mediante la proposición y práctica de prueba” (p. 116). Este proceso de segunda instancia no solo permite revisar cuestiones legales, sino también evaluar evidencia adicional, asegurando así una justicia más completa y equitativa.

En este sentido el artículo 173 de la Constitución de la Republica del Ecuador indica: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial” (Asamblea Constituyente, 2008). Esta disposición garantiza la rendición de cuentas y la

protección de los derechos de los ciudadanos frente a posibles abusos de poder por parte de las autoridades estatales. Además, fomenta la transparencia y la eficacia en la administración pública al permitir una revisión exhaustiva de las decisiones de los órganos públicos.

El recurso de apelación en el ámbito administrativo se encuentra regulado por el COA, donde el artículo 219 lo consagra como uno de los mecanismos de impugnación disponibles ante un acto administrativo (COA, 2017). Esta disposición confiere a los administrados la facultad de objetar decisiones de la administración pública ante una instancia superior, asegurando así la revisión y posible rectificación de actos que afecten sus derechos o intereses. El recurso de apelación representa, de esta manera, un medio fundamental para garantizar la transparencia y legalidad en la actuación de la administración.

Al respecto Guillermo Cabanellas considera a este recurso como un método de impugnación de las resoluciones de carácter administrativos como también lo establece el COA, y plantea lo siguiente: “Recurso de apelación, en Derecho Administrativo es el recurso para acudir ante el superior jerárquico del que se ha dictado la resolución de carácter administrativo, a fin de que la modifique o la suspenda” (Cabanellas, 2006, p. 31). Este proceso refleja la importancia de salvaguardar los derechos de los administrados y asegurar la adecuada aplicación de las normativas.

El artículo 217 del COA destaca que únicamente los actos administrativos pueden ser objeto de apelación en el ámbito administrativo. Es decir, las personas afectadas por dichos actos, sin importar su participación en el procedimiento, tienen el derecho de impugnarlos mediante el recurso de apelación. (COA, 2017). En base a esto Guzmán (2020) menciona cuando un acto administrativo es cuestionado, se transforma en una evaluación o en el producto de un análisis crítico en el que las bases utilizadas para llegar a una conclusión pueden ser defectuosas. Por este motivo, se hace indispensable una revisión adicional, la cual se lleva a

cabo mediante la presentación de un recurso por parte de la persona afectada que considera que el acto administrativo le causa perjuicio.

Ahora bien, según Zambrano (2017) el recurso de apelación se basa en el principio de doble conforme, que busca rectificar posibles errores de hecho o normativos que puedan perjudicar los derechos de los ciudadanos en una decisión administrativa. Este principio sostiene que una resolución administrativa debe ser evaluada por dos instancias diferentes antes de ser definitiva, lo que significa que la decisión inicial emitida por una autoridad puede ser objeto de revisión por una instancia superior o independiente.

El recurso de apelación es un mecanismo fundamental en la defensa de los derechos e intereses legítimos frente a actos administrativos que puedan ocasionar perjuicios o indefensión. Al no requerir de causales específicas para su interposición, este recurso ordinario brinda a los afectados la oportunidad de impugnar decisiones administrativas que afecten sus derechos de manera sustancial. De esta manera, se establece un instrumento de vital importancia para garantizar la justicia y la equidad en el ámbito administrativo, permitiendo que aquellos afectados por actos administrativos injustos o arbitrarios puedan hacer valer sus argumentos y presentar pruebas en un proceso de apelación que busca corregir y rectificar posibles injusticias.

Aunque el recurrente pueda restringir sus argumentos, ya sea en términos de hechos o de derecho, es imperativo examinar el procedimiento en su totalidad para corregir o confirmar el acto administrativo en cuestión. Todos los involucrados tienen la facultad de interponer un recurso de apelación en sede administrativa, sin importar si participaron o no en el procedimiento administrativo. Sin embargo, si la persona afectada por el acto administrativo decide acudir a la vía judicial en primer momento, es decir cuestiona su legitimidad ante un tribunal de lo contencioso administrativo, no podrá apelar en sede administrativa (Naranjo y Verdezoto, 2023)

Los artículos 224, 225 y 226 del COA (2017) establecen los procedimientos y tiempos para la interposición del recurso de apelación en el ámbito administrativo. El artículo 224 señala que el término para apelar un acto administrativo es de diez días a partir de su notificación. Por otro lado, el artículo 225 establece que, si se presentan hechos nuevos o documentos no incluidos en el expediente original, se debe dar oportunidad a las partes interesadas para formular alegaciones y presentar documentos adicionales en un término de cinco días.

Asimismo, el artículo 226 del COA (2017) permite que en el recurso de apelación se alegue la nulidad del procedimiento o del acto administrativo, ampliando así las posibilidades de impugnación. Estas disposiciones garantizan el derecho de las partes a impugnar decisiones administrativas y a presentar nuevas pruebas en el proceso de apelación. Sobre la nulidad del procedimiento el artículo 227 del COA (2017) consagra:

Si al momento de resolver la apelación, la administración pública observa que existe alguna causa que vicie el procedimiento, estará obligada a declarar, de oficio o a petición de persona interesada, la nulidad del procedimiento desde el momento en que se produjo, a costa del servidor que lo provoque. Habrá lugar a esta declaratoria de nulidad, únicamente si la causa que la provoca tiene influencia en la decisión del proceso.

Al permitir la alegación de la nulidad del procedimiento o del acto administrativo en el recurso de apelación, se protege de los derechos de los sujetos involucrados en cualquier procedimiento administrativo. Esta disposición amplía significativamente las posibilidades de impugnación al otorgar a los afectados la oportunidad de cuestionar no solo el contenido del acto administrativo en sí, sino también el procedimiento de formación de dicha decisión, con lo que se logra un control integral de la actividad de la administración pública.

Con respecto a la nulidad del acto administrativo el artículo 228 del COA (2017) establece:

Si la nulidad se refiere al acto administrativo se la declarará observando las siguientes reglas:

1. Cuando no se requieran actuaciones adicionales que el órgano que resuelve el recurso esté impedido de ejecutarlas por sí mismo, por razones de hecho o de derecho, se resolverá sobre el fondo del asunto.
2. Disponer que el órgano competente, previa la realización de las actuaciones adicionales que el caso requiera, corrija los vicios que motivan la nulidad y emita el acto administrativo sustitutivo, en el marco de las disposiciones que se le señalen. En este supuesto, los servidores públicos que hayan intervenido en la expedición del acto declarado nulo no pueden intervenir en la ejecución de la resolución del recurso.

Esta norma establece un conjunto de directrices claras y específicas para abordar la nulidad de los actos administrativos, asegurando una respuesta adecuada y conforme a derecho ante esta situación. Al definir dos escenarios distintos y proporcionar protocolos para cada uno, esta disposición promueve la legalidad, la transparencia y la eficiencia en los procedimientos administrativos. Su aplicación adecuada contribuye significativamente a fortalecer la confianza en las instituciones públicas y en el Estado de derecho en general.

Por lo general, los actos administrativos se presumen legítimos y deben ejecutarse después de su notificación, debiendo tenerse en cuenta que la interposición de un recurso administrativo o una acción judicial no impide automáticamente la ejecución del acto impugnado. En sede administrativa, para suspender la ejecución, la persona interesada debe solicitarlo dentro de los tres días posteriores a la notificación, justificando que la ejecución del acto podría causar perjuicios difíciles o imposibles de reparar. Esta solicitud será evaluada por la administración, que ponderará los posibles daños al administrado, al interés público o a terceros. En caso de falta de respuesta expresa a la solicitud de suspensión, se entenderá como una negativa tácita, y contra esta negativa no procede ningún recurso. Además, la

administración puede adoptar medidas cautelares para proteger el interés público o de terceros mientras se resuelve la suspensión del acto administrativo. (COA, 2017, Art. 229)

En cuanto a la resolución del recurso de apelación el artículo 230 del COA (2017) menciona que debe ser resuelto y notificado dentro de un plazo máximo de un mes desde su interposición. Durante este período, la administración examinará los argumentos presentados en el recurso y decidirá si admite en todo o en parte las pretensiones del recurrente, las desestima o declara su inadmisión si no cumple con los requisitos formales establecidos. Es importante destacar que no se ha establecido de forma expresa un efecto jurídico o consecuencia a la falta de resolución dentro del plazo establecido.

Si la resolución del recurso de apelación se emite y notifica dentro del plazo establecido, esta debe analizar los cargos planteados y abordar las pretensiones presentadas por el recurrente de manera integral. Esta respuesta puede implicar la admisión total o parcial de las pretensiones, así como la desestimación de estas. Sin embargo, es crucial que la resolución esté debidamente fundamentada, proporcionando una justificación sólida que garantice su conformidad con los preceptos constitucionales y legales. De esta manera, se asegura la transparencia y la legitimidad del proceso administrativo.

Por otro lado, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 231 del COA (2017) en el contexto de la contratación pública, la apelación se limita a ciertos actos administrativos emitidos por entidades públicas contratantes. Los interesados tienen un término de tres días después de la notificación del acto administrativo para presentar el recurso de apelación. La entidad contratante debe resolver la apelación dentro de los siete días posteriores a su interposición. Es importante tener en cuenta que la presentación del recurso no suspende automáticamente la ejecución del acto impugnado, pero si no se resuelve dentro del término establecido, el Servicio Nacional de Contratación Pública suspenderá el procedimiento hasta que se resuelva el recurso.

Problemas jurídicos vinculados a la implementación y eficiencia del recurso de apelación en sede administrativa

La apelación en sede administrativa está arraigada en el derecho a recurrir consagrado tanto en tratados internacionales como en el catálogo de derechos de la Constitución. Este derecho, inherente a la búsqueda de justicia y equidad, se erige como un mecanismo vital para salvaguardar los intereses y derechos de los ciudadanos frente a decisiones gubernamentales. En la administración pública, la apelación se presenta como un recurso indispensable para corregir posibles errores, injusticias o arbitrariedades cometidas en la gestión pública. Constituye un medio para garantizar la transparencia, la legalidad y la rendición de cuentas por parte de las autoridades administrativas, quienes deben sujetarse a los principios de debido proceso y defensa en todas sus actuaciones.

A pesar de que el recurso de apelación esté consagrado en el Código Orgánico Administrativo, su procedimiento se ve afectado por una falta de eficiencia en su procedimiento, esto contradice uno de los principios fundamentales del COA (2017), principio establecido en el artículo 4 y que indica lo siguiente: “Las actuaciones administrativas aplicarán las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas. Se prohíben las dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de requisitos puramente formales”. Este principio busca garantizar que las actuaciones administrativas se lleven a cabo de manera ágil y efectiva, facilitando así el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Sin embargo, la realidad demuestra que este objetivo no se cumple cabalmente en el procedimiento de apelación administrativa. Aunque el COA establezca un plazo de un mes para que la administración responda al recurso de apelación, la falta de cumplimiento de este plazo no acarrea efectos o consecuencias para la administración pública en forma expresa. Sin embargo, en la apelación en contratación pública, cumplido el plazo de no resolverse el recurso,

el Servicio Nacional de Contratación Pública suspenderá el procedimiento hasta que se resuelva el recurso, en este caso existe una consecuencia directa para la administración pública.

De lo descrito, es evidente que la administración cuenta con plazos perentorios para el cumplimiento de la resolución del recurso de apelación, no obstante, existen un gran número de recursos no resueltos por la administración lo que desvirtúa el propósito mismo del recurso de apelación, generando incertidumbre y desconfianza en los ciudadanos respecto a la seriedad y la efectividad del sistema administrativo. Esta situación no solo afecta la eficacia del recurso de apelación, sino que también vulnera el derecho fundamental a recurrir. La falta de una respuesta oportuna por parte de la administración pública niega a los ciudadanos la posibilidad de hacer valer sus derechos y de obtener una respuesta a su recurso.

Por ello, la ausencia de especificaciones sobre las implicaciones legales o consecuencias jurídicas por no resolver el recurso de apelación genera incertidumbre en el ámbito legal. Aunque el artículo 230 del Código Orgánico Administrativo establece plazos concretos para resolver y notificar, no se detalla un efecto o consecuencia jurídica específica en caso de incumplimiento de estos plazos. Esta omisión deja un vacío en el marco legal, lo que puede conducir a interpretaciones ambiguas y a una falta de claridad en cuanto a las obligaciones y responsabilidades de las autoridades administrativas. Por ende, podría resultar necesario revisar y ajustar la legislación para abordar esta cuestión y garantizar la efectividad y la transparencia del proceso administrativo.

Se debe tener presente que, la administración pública no puede evadir su responsabilidad de resolver las peticiones de los administrados, incluso cuando la ley pueda ser ambigua o no contemple explícitamente el curso de acción a seguir. En este sentido, el recurso de apelación representa el ejercicio de un derecho legítimo que merece una respuesta por parte de las autoridades competentes, independientemente de si dicha respuesta será favorable o no para el recurrente. La máxima autoridad administrativa tiene el deber ineludible de

pronunciarse sobre el recurso de apelación dentro del tiempo establecido por la normativa pertinente.

Para garantizar la efectividad del recurso de apelación en sede administrativa, es imperativo que la administración cumpla con los plazos establecidos y aborde los casos de manera eficaz y eficiente. Asimismo, se deben implementar mecanismos de control y supervisión que aseguren el cumplimiento de estos y que sancionen cualquier dilación injustificada por parte de las autoridades administrativas. Solo así se podrá restablecer la confianza de los ciudadanos en la administración pública y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos, principalmente el derecho a una buena administración como la piedra angular del quehacer público.

Metodología

La metodología empleada en este artículo se fundamentó en un enfoque cualitativo, con la aplicación de los métodos exegético, inductivo y analítico. Se trabajó con un diseño documental que estuvo compuesto por libros, artículos, normativa vigente y estudios de casos, con la finalidad de analizar si existen o no consecuencias de la demora o la falta de respuesta a la apelación de un acto administrativo, y cómo ésta afecta al derecho a recurrir de los administrados consagrado en la Constitución e Instrumentos Internacionales.

La falta de disposiciones claras en la legislación ecuatoriana respecto a las consecuencias de no resolver y notificar el recurso administrativo de apelación en el plazo establecido motivó el desarrollo de este artículo.

Resultados

La falta de respuesta a un recurso de apelación en sede administrativa vulnera el derecho fundamental a recurrir, el cual implica la posibilidad de que un órgano superior revise una decisión administrativa y corrija posibles errores no cumpliendo el principio de doble conforme. Esta omisión no solo afecta la tutela judicial efectiva del administrado, sino que

también del debido proceso socavando la confianza en el sistema de justicia administrativa, debilitando así la garantía de los derechos individuales.

Conclusiones

Se concluye que no existen problemas o efectos jurídicos claros derivados de la falta de respuesta a un recurso de apelación en la legislación ecuatoriana. Sin embargo, esta falta de claridad puede generar incertidumbre y socavar el debido proceso, así como vulnerar los derechos fundamentales de los ciudadanos. Finalmente, es importante identificar que las potestades públicas, como es el caso de la potestad revisora, se ejercen dentro de los mismos límites o medidas que se han establecido conforme el artículo 65 del COA, en este sentido, aunque no se haya establecido de manera expresa, entendemos como una consecuencia jurídica lógica a la falta de resolución en el tiempo, la pérdida de la competencia para hacerlo, lo que significa que, de expedirse un acto gravoso, este incurriría en una causa de nulidad, dejando así abierta la posibilidad de cuestionar su validez en sede judicial.

Referencias bibliográficas

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Resolución 217.
- Asamblea Nacional. (2017). Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial No. 638
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449
- Cabanellas, G. (2006). Diccionario jurídico elemental. In Diccionario jurídico elemental. <https://doi.org/10.55323/edc.2022.6>
- Castro, F. (2018). El derecho a recurrir como presupuesto fundamental de la tutela de derechos en el sistema de justicia. Grijley.
- Chamba Villavicencio, D. T., Sánchez Armijos, M. E., Moncayo Cuenca, R. P., & Sarmiento Vélez, J. C. (2019). El Acto Administrativo en el Código Orgánico Administrativo. Sur Academia: Revista Académica-Investigativa De La Facultad Jurídica, Social Y Administrativa, 6(11), 66–75. Recuperado a partir de <https://revistas.unl.edu.ec/index.php/suracademia/article/view/533>
- Conferencia Internacional Americana. (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre. Colombia: Bogotá.

- García de Enterría, E. & Ramón Fernández, T. (2004). Curso de Derecho Administrativo, Madrid, Ed. Thomson Civitas
- González, J. (2009). El acceso a la jurisdicción contencioso administrativa. Actas del Seminario Internacional de Derecho Procesal Constitución y Proceso (pág. 276 y ss). Lima: Ara Editores.
- Guzmán, J. (2020). El control de la potestad sancionadora en el derecho administrativo ecuatoriano. Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho. Quito.
- Jacome Vaca, G. A. (2021). *La inadmisibilidad del recurso de apelación en las multas impuestas por la dirección regional del trabajo en el Ecuador y el derecho a la defensa* (Bachelor's thesis). jurisdicción contencioso administrativa. USFQ Law Review, 4(1), 221–233.
- Marienhoff, M. (2011), Tratado de Derecho Administrativo Tomo II, Buenos Aires, ABELEDO PERROT S.A.
- Naranjo, K. P. R., & Verdezoto, J. F. A. (2023). Rehabilitación del victimario en casos de delitos contra la propiedad desde la cosmovisión indígena. Código Científico Revista de Investigación, 4(E2), 732-755.
- Real Academia de la Lengua Española. (27 de abril de 2016). Obtenido de <http://dej.rae.es/#/entry-id/E26640>.
- Sánchez, M., Chamba D., Moncayo, R. y Sarmiento J. (2019). El acto administrativo en el Código Orgánico Administrativo. 6(11). 66 – 75
- Zambrano Yépez, R. A. (2017). Falta de aplicación del principio de doble conforme en la jurisdicción contencioso administrativa