



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

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

TEMA:

Efectos de la falta de contestación del recurso de apelación a una resolución sancionadora.

AUTORA:

Romero Orellana, Angie Carolina

**Trabajo de titulación previo a la obtención del grado de
ABOGADA DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA**

TUTOR:

Abg. Ávila Stagg, Luis Carlos Mgs

Guayaquil, Ecuador

20 de febrero de 2022



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS SOCIALES
Y POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo de titulación fue realizado en su totalidad por **Romero Orellana, Angie Carolina**, como requerimiento para la obtención del Título de **ABOGADA DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**.

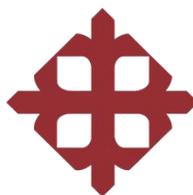
TUTOR

Abg. Luis Carlos Ávila Stagg, Mgs

DIRECTORA DE LA CARRERA

Dra. María Isabel Lynch de Nath, Mgs.

Guayaquil, a los 20 días del mes de febrero del año 2022



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS

CARRERA DE DERECHO

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, **Romero Orellana Angie Carolina**

DECLARO QUE:

El Trabajo de Titulación, **Efectos de la falta de contestación del recurso de apelación a una resolución sancionadora**, previo a la obtención del Título de **Abogada de Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, 20 de febrero de 2022

LA AUTORA

Romero Orellana, Angie Carolina



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

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

AUTORIZACIÓN

Yo, **Romero Orellana, Angie Carolina**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, **Efectos de la falta de contestación del recurso de apelación a una resolución sancionadora**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, 20 de febrero de 2022

LA AUTORA:

Romero Orellana, Angie Carolina

UNIVERSIDAD CATOLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

REPORTE DE URKUND

URKUND Abrir sesión

Documento: [TESIS ANGIE ROMERO ORELLANA.docx](#) (D127847855)
Presentado: 2022-02-14 08:15 (-05:00)
Presentado por: angie.romero04@cu.ucsg.edu.ec
Recibido: maritza.reynoso.ucsg@analysis.orkund.com
Mensaje: TESIS ANGIE CAROLINA ROMERO ORELLANA [Mostrar el mensaje completo](#)
1% de estas 21 páginas, se componen de texto presente en 1 fuentes.

Lista de fuentes	Bloques
⊕ Categoría	Enlace/nombre de archivo
⊕ > []	TESIS-MARCOS LUZURIAGA.docx
⊕ Fuentes alternativas	
⊕ Fuentes no usadas	

0 Advertencias. Reiniciar. Compartir. ?

Abg. Luis Carlos Ávila Stagg, Mgs
TUTOR

Angie Carolina Romero Orellana
ESTUDIANTE

AGRADECIMIENTO

A mis padres, por darme siempre lo necesario para mi formación académica y por inculcarme valores que me han formado como persona, estudiante y profesional.

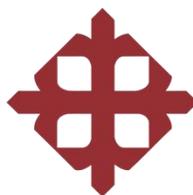
A mis hermanos y abuelitos, quienes me han apoyado a lo largo de mi carrera
universitaria.

A mis docentes quienes han brindado su conocimiento para mi formación académica y
profesional.

DEDICATORIA

A mi padre, que, a lo largo de mi carrera universitaria me ha brindado sabios consejos y ha sido mi mentor en todo momento y, quien junto a mi madre me han apoyado incondicionalmente.

A mi madre, quien siempre se ha preocupado por mi bienestar y ha sabido escucharme y guiarme frente a las adversidades de la carrera.



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
Y POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO

TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN

Abg. Eduardo Monar Viña

Oponente

Dr. XAVIER ZAVALA EGAS

Decano

Abg. Maritza Reynoso de Wright, Mgs.

Coordinadora de UTE



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

Facultad: Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas

Carrera: Derecho

Periodo: UTE B- 2021

Fecha: 15 de febrero de 2022

ACTA DE INFORME FINAL

El abajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado ***“EFECTOS DE LA FALTA DE CONTESTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN A UNA RESOLUCIÓN SANCIONADORA”*** elaborado por la estudiante ***ROMERO ORELLANA, ANGIE CAROLINA*** certifica que durante el proceso de acompañamiento dicho estudiante ha obtenido la calificación de ***DIEZ (10)***, lo cual lo califica como ***APTA PARA LA SUSTENTACIÓN***.



Abg. Luis Carlos Ávila Stagg, Mgs

ÍNDICE

CAPITULO I.....	3
1.1 LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	3
<i>1.1.1 Origen y definición de la Potestad Sancionadora.....</i>	<i>3</i>
<i>1.1.2 La potestad sancionadora en el ordenamiento jurídico ecuatoriano</i>	<i>4</i>
1.2 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	5
<i>1.2.1 Nociones básicas y garantías del proceso</i>	<i>5</i>
<i>1.2.2 Principios del procedimiento administrativo sancionador</i>	<i>10</i>
CAPÍTULO II.....	13
2.1 EL RECURSO DE APELACIÓN Y SUS EFECTOS.	13
<i>2.1.1 Impugnación de las resoluciones administrativas.</i>	<i>13</i>
<i>2.1.2 Efectos de la falta de contestación de un recurso de apelación</i>	<i>18</i>
2.2 ANÁLISIS DEL CASO	23
2.3 PROPUESTA DE REFORMA	25
CONCLUSIONES.....	26
RECOMENDACIONES.....	26
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	27

RESUMEN

La Administración Pública para cumplir con su objetivo de tutelar los intereses generales y públicos, se encuentra investida con potestades administrativas, las cuales son reconocidas expresamente por el ordenamiento jurídico. Dentro de estas potestades se encuentra la potestad sancionadora que es ejercida a través de los órganos estatales, los cuales pueden ejecutar un control a sus administrados e imponer sanciones administrativas, a través de un procedimiento sancionador. A través de todo procedimiento, los administrados cuentan con mecanismos para garantizar sus derechos y, de igual forma para controlar que la actividad administrativa se adecue al ordenamiento jurídico, por lo que, el Derecho les concede medios de impugnación tanto en vía judicial como administrativa, frente a las decisiones de la Administración. Un medio de impugnación en vía administrativa es el Recurso de Apelación, por lo tanto, el presente trabajo tiene como finalidad analizar los efectos o consecuencias de la falta de Resolución de un Recurso de Apelación dentro del plazo previsto en la normativa en un Procedimiento Sancionador. El Código Orgánico Administrativo en su artículo 230 establece el plazo máximo para resolver un Recurso de Apelación, sin embargo, la falta de claridad de la normativa al no establecer el efecto jurídico frente al pronunciamiento extemporáneo de la Administración Pública dentro del procedimiento sancionador origina que exista un vacío normativo generando inseguridad jurídica a los administrados, problemática que debe ser resuelta por nuestra legislación.

Palabras claves: caducidad, silencio administrativo, nulidad, recurso de apelación, procedimiento sancionador.

ABSTRACT

The Public Administration to fulfill its objective of protecting general and public interests is vested with administrative powers, which are expressly recognized by the legal system. Within these powers is the sanctioning power that is exercised through the state bodies, which can execute a control to their managed and impose administrative sanctions, by dint of a sanctioning procedure. Through all procedures, the citizens have mechanisms to guarantee their rights and, in the same way, to control that the administrative activity is following the legal system, therefore, the Law grants them means of appeal both judicially and administratively, against the decisions of the Administration. A means of judicial challenge through administrative proceedings is the Appeal, therefore, this research aims to analyze the effects or consequences of the lack of Resolution of an Appeal within the term provided in the regulations in a Sanctioning Procedure. The Organic Administrative Code in its article 230 establishes the maximum term to resolve an Appeal, however, the lack of clarity of the regulations by not establishing the legal effect against the extemporaneous pronouncement of the Public Administration within the sanctioning procedure causes that there is a regulatory gap generating legal insecurity for those citizens, a problem that must be resolved by our legislation.

Key words: expiration, administrative silence, nullity, appeal, sanctioning procedure.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo titulado, *“Efectos de la falta de contestación del Recurso de Apelación a una Resolución Sancionadora”*, tiene como finalidad resolver el problema jurídico que consiste en: *¿cuál es el efecto que produce la falta de contestación de un recurso de apelación de una sanción administrativa, dentro de los plazos establecidos en el Código Orgánico Administrativo?* Por lo que, se procederá a analizar los distintos efectos que conlleva la falta de pronunciamiento por parte de la Administración dentro del plazo estipulado por la ley; y se examinará distintas figuras jurídicas para finalmente abordar la solución al vacío normativo.

Para lo cuál, en el primer capítulo se empezará con la Potestad Sancionadora de la Administración Pública, haciendo un resumido recorrido por su desarrollo histórico y su regulación en todo el ordenamiento jurídico ecuatoriano, estableciendo las distintas leyes que la contemplan y, señalando que el Código Orgánico Administrativo (COA) unifica todos los procedimientos sancionadores, en un solo cuerpo normativo.

Por consiguiente, se examinará la regulación en el COA del Procedimiento Administrativo Sancionador, estableciendo las nociones básicas del proceso y las garantías básicas que tienen los administrados. Para concluir, se explicará los principios del procedimiento administrativo sancionador, entre ellos, el principio de legalidad, tipicidad, irretroactividad y la prohibición de concurrencia de sanciones.

En el segundo capítulo, se analizará a profundidad el problema jurídico planteado, para lo cual, se procederá a explicar la impugnación de las resoluciones administrativas y los medios de impugnación regulados en la normativa ecuatoriana, centrando el presente trabajo en el Recurso de Apelación. En tal sentido, se abordará los tres posibles efectos que pueden originarse en la problemática, los cuales son: caducidad de la potestad sancionadora, silencio administrativo y la nulidad del acto administrativo.

Finalmente, se hará un análisis de una sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de la Provincia del Guayas, para así observar como en la práctica, el problema jurídico planteado genera inseguridad jurídica a los ciudadanos y genera variedad de criterios en los administradores de justicia frente al vacío legal.

CAPITULO I

1.1 La Potestad Sancionadora de la Administración Pública

1.1.1 Origen y definición de la Potestad Sancionadora

Para comenzar a analizar la potestad sancionadora de la administración pública, es necesario partir desde su definición; el término potestad se ha detallado en el Diccionario Jurídico Elemental del doctrinario Cabanellas de Torres (2006), como: “poder, facultad, atribución, dominio, jurisdicción. (...) En el Derecho Romano, (...) comprendía el poder administrativo; como el de publicar edictos, multar, embargar...” (p. 250)

Desde el derecho administrativo moderno se concibe como el poder que tiene el Estado para imponer sanciones a las personas, vinculadas o no al ejercicio de la función administrativa, cuya actuación está incurrida en infracciones no penales previstas en el ordenamiento jurídico. (Narvárez Álvarez, 2019)

Es necesario señalar el origen de esta potestad que, partiendo de un análisis histórico, Gómez Pevajeau (2002), señala que:

Históricamente, la imposición de sanciones o penas a los ciudadanos por transgresiones del ordenamiento jurídico era competencia exclusiva de los tribunales. A partir del siglo XVIII surge una potestad sancionadora en manos de la Administración como parte esencial de la actividad de Policía administrativa, en cuya virtud el Estado tiene la atribución de regular el ejercicio de las libertades individuales con el fin de garantizar el orden público. A partir de entonces y hasta nuestros días, el ordenamiento jurídico ha ido distinguiendo, cada vez con mayor nitidez, entre las infracciones penales calificadas como delitos o faltas, recogidas en el Código Penal y en su legislación complementaria, sancionables por los tribunales penales; y, las infracciones administrativas, así denominadas, sancionables por la Administración. La sanción es el instrumento coactivo que hace ejecutar la medida de policía. (p. 227)

En síntesis, esta facultad surge de la noción del poder de policía estatal que apunta a la defensa del interés general y cuyo objetivo es mantener el orden público para asegurar la correcta convivencia y garantizar el goce efectivo de los derechos. La potestad sancionadora encuentra su fundamento en el *Ius Puniendi* del Estado, también conocido como derecho castigador; este poder se expresa a través del derecho penal y del derecho administrativo. Esta facultad tiene implícita la

potestad de auto tutela la Administración en relación con su propia actuación, como también con respecto a ciudadanos sujetos a su competencia.

La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en el Recurso de Casación No. 474-2010, publicado en la Gaceta Judicial No. 12 serie XVIII de fecha 05 de junio de 2012, establece la definición del poder sancionador, señalando que:

El poder sancionador es una potestad pública propia del Estado que lo ejerce por medio de los órganos administrativos establecidos para el efecto por la Constitución o la Ley y se la puede ejercer en los términos que estos instrumentos jurídicos señalen. (Recurso de Casación No. 474-2010, 2012)

Desarrollada la definición de la potestad sancionadora y establecido un resumido análisis histórico, se abordará el concepto de sanción administrativa, la cual en palabras de Suay, (citado por Parada Ramón, 2013), la define como “cualquier mal infringido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal a resultas de un procedimiento administrativo y con una finalidad puramente represora” (Parada, 2013).

De esta forma podemos concluir, que el fin de esta potestad es mantener y controlar el orden público y sancionar aquellas actuaciones que son contrarias a la buena marcha de la administración o sociedad; así el Estado a través de sus órganos estatales, puede expedir normas y tipificar infracciones, que generen una sanción administrativa como consecuencia de una conducta no penal, que genera efectos jurídicos a las personas, sujetos pasivos de un procedimiento administrativo sancionador.

1.1.2 La potestad sancionadora en el ordenamiento jurídico ecuatoriano

Al momento de establecer el régimen jurídico de la potestad sancionadora, se debe especificar que la Constitución de la República del Ecuador, es imperativa con el ejercicio de la función administrativa y, en particular, con la potestad sancionadora, de tal modo que limita a la administración del ejercicio de sus competencias y facultades atribuidas en la ley; la norma suprema establece los preceptos jurídicos para racionalizar el ejercicio de la potestad a través de principios constitucionales, los cuales serán desarrollados más adelante, para garantizar a los ciudadanos seguridad jurídica.

Las sanciones a las infracciones que cometen los administrados se encuentran reguladas en diversas normas, en cumplimiento del artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador que reconoce al principio de legalidad en materia sancionatoria que establece que “nadie

podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza (...)” (2008), y es así que, por ejemplo, la Ley de Hidrocarburos en su artículo 77 señala el régimen sancionador por incumplimiento de contratos en materia de Hidrocarburos; artículo que la Corte Constitucional realizó un análisis sobre su constitucionalidad derogando parte de este, por ser contrario al principio de legalidad en materia sancionatoria y a las garantías de reserva legal y tipicidad, según lo establece la Sentencia No. 34-17-IN/21 (2021).

Otras normas que regulan esta potestad son: el Código Orgánico del Ambiente, que tiene como objeto regular la potestad sancionadora de la Autoridad Ambiental Nacional con respecto a sus administrados para la correcta aplicación de políticas públicas; la Ley Orgánica de Regulación y Control de Mercado, que esta relacionada con las infracciones que cometen los operadores económicos en el Ecuador; la Ley Orgánica de Salud, Código Orgánico Monetario y Financiero, entre otros.

El Código Orgánico Administrativo (COA) trató de unificar todos estos procedimientos administrativos que se encontraban diversos en distintas normas, estableciendo un procedimiento único regulador, según la Disposición Derogatoria Primera del mismo cuerpo legal; motivo por el cual, se analizará en el presente trabajo, las reglas generales, principios del procedimiento administrativo sancionador y caducidad, regulado en el ordenamiento jurídico ecuatoriano por el libro tercero del COA.

1.2 El Procedimiento Administrativo Sancionador

1.2.1 Nociones básicas y garantías del proceso

Para abordar el procedimiento administrativo sancionador es necesario establecer como primer punto su definición, así el procedimiento administrativo sancionador es entendido, como el conjunto de actos, diligencias y resoluciones, destinados a determinar la existencia de responsabilidad administrativa, esto es, la comisión de una infracción y la consecuente aplicación de una sanción (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017). Por lo tanto, un procedimiento implica la iniciación, instrucción, desenvolvimiento, resolución y ejecución de una causa administrativa.

El procedimiento sancionador del COA es especial, único y principal, por lo que, está regulado en el libro tercero del mismo cuerpo legal, sin embargo, también se rige por determinadas

normas generales que regulan al procedimiento administrativo ordinario, así lo establece el artículo 134 del libro segundo del COA, que prevé:

Art. 134.- Las reglas contenidas en este Título se aplican al procedimiento administrativo, a los procedimientos especiales y a los procedimientos para la provisión de bienes y servicios públicos, en lo que no afecte a las normas especiales que rigen su provisión. (...) Los procedimientos para el ejercicio de la potestad sancionadora y la ejecución coactiva son especiales y se regulan en el Libro Tercero de este Código. (2017)

Así, este artículo detalla que se trata de un procedimiento sancionador de carácter especial regulado por una normativa específica y por ciertas normas generales de todo procedimiento administrativo.

Sujetos procesales.

Con relación a los sujetos procesales, estos son: la administración pública como sujeto activo, y el administrado que puede ser tanto una persona natural o jurídica, como sujeto pasivo, así lo especifica la Sala de los Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia que señala:

En el procedimiento administrativo existen dos sujetos a saber: SUJETO ACTIVO que es la administración pública encargada de investigar, procesar y decidir aquellos asuntos que derivan de sus competencias legales; y, SUJETO PASIVO que es el administrado, sea persona natural o jurídica, cuyos derechos pueden ser afectados negativa o positivamente por la potencial resolución administrativa; es quien tiene derechos subjetivos o intereses directos respecto de la materia que está sometida a la decisión de la autoridad pública. (Recurso de Casación No. 474-2010, 2012)

Así todo procedimiento sancionador involucra una administración pública y una persona natural o jurídica en la cual recaen los efectos jurídicos producto de una sanción administrativa.

Inicio del procedimiento sancionador.

Todo procedimiento sancionador comienza de oficio, esto es por voluntad de la propia administración pública, y se formaliza con un acto administrativo que debe ser expedido por el funcionario público competente del órgano instructor. Según el artículo 250 del COA (2017), el proceso inicia de oficio, ya sea por:

1. Por acuerdo del órgano competente.
2. Por iniciativa propia de la administración.

3. Por orden superior
4. Petición razonada de otros órganos y,
5. Denuncia.

Como se señaló anteriormente, se inicia con la expedición de un acto administrativo, que debe reunir las formalidades y requisitos señalados en la ley para que el proceso sea válido, de igual manera en este acto de iniciación consecuencia de las actuaciones previas de la administración, la autoridad competente puede adoptar medidas cautelares previstas en el mismo código y ley, siempre respetando el derecho a la defensa, para eso, la administración debe notificar el acto de iniciación al inculpado para garantizar el debido proceso, en concordancia con los artículos 251 y 252 del COA (2017).

Se debe tener en consideración que, el Código Orgánico Administrativo establece actuaciones previas para la Administración, fase en la cual el órgano competente se encarga de investigar las circunstancias y hechos del caso que será objeto de un procedimiento, de igual forma, analizar la conveniencia o no del inicio de un procedimiento, según lo establece los artículos 176 y 177 del mismo cuerpo legal; estas actuaciones no deben confundirse con el inicio del proceso, ya que como se estableció anteriormente sirve como herramienta para recolectar indicios y pruebas que pueden generar un procedimiento sancionador, pero no puede empezarlo, ya que este solo comienza con las formas señaladas anteriormente y mediante el acto administrativo inicial. (2017)

Prueba, plazos y dictamen.

Dentro de la fase de instrucción, el administrado luego de recibir la notificación de inicio del procedimiento, cuenta con un término de 10 días para ejercer su derecho a la defensa, aportar información, alegaciones y solicitar la práctica de diligencias probatorias, el administrado en esta etapa también puede reconocer su responsabilidad, esta es una forma de dar por terminado el procedimiento sancionador. La carga probatoria en este procedimiento especial le corresponde a la administración pública y la apertura del término probatorio es de 10 días, en concordancia con los artículos 255 y 256 del COA. (2017)

La fase de instrucción finaliza con el dictamen emitido por el órgano instructor, en el cual si considera que existen suficientes elementos se procede a la fase sancionatoria, caso contrario puede determinar la inexistencia de responsabilidad; el contenido del dictamen debe reunir las formalidades señaladas en el artículo 257 del mismo cuerpo legal.

Etapa de resolución.

La fase sancionatoria concluye con el acto administrativo que resuelve el procedimiento sancionador, dicha resolución debe incluir los requisitos señalados en la ley para su validez, estos son los establecidos en el artículo 260 del COA (2017), que debe contener:

1. La determinación de la persona responsable.
2. La singularización de la infracción cometida.
3. La valoración de la prueba practicada.
4. La sanción que se impone o la declaración de inexistencia de la infracción o responsabilidad.
5. Las medidas cautelares necesarias para garantizar su eficacia.

Dicho acto es de carácter ejecutable desde que causa estado en la vía administrativa, esto es, desde que se agotan todos los recursos administrativos que cuenta el sujeto pasivo. Esta es la forma de terminar el procedimiento sancionador de manera convencional, sin embargo, existen formas extraordinarias de terminar con el proceso como es la caducidad, que será analizada a continuación.

Prescripción y caducidad.

Estas figuras jurídicas tienen reglas particulares en el procedimiento sancionador y se constituyen en momentos diferentes. La prescripción opera sobre la potestad y la sanción, mientras que la caducidad afecta al procedimiento; cabe señalar que en el procedimiento sancionador opera la caducidad y no el silencio administrativo, debido a que es un proceso que opera de oficio, por el contrario, el silencio procede frente a procesos iniciados a petición del administrado; dichas figuras se analizarán más a fondo en el segundo capítulo.

La prescripción transcurre entre el día siguiente al que se cometió la infracción y aquel en que se instaura el procedimiento, o desde que se expidió la resolución sancionatoria y la ejecución de la sanción, mientras que la caducidad se configura entre el día en que se instauró el procedimiento administrativo y el plazo máximo que la Administración tiene para pronunciarse, en concordancia con los artículos 244, 245 y 246 del Código Orgánico Administrativo. (2017)

Garantías básicas del proceso.

Como siguiente punto de análisis corresponde a las garantías básicas del procedimiento sancionador; siendo el Ecuador un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, señala en su artículo 76 de su carta magna, las garantías al debido proceso que tiene toda persona dentro de un

procedimiento judicial y administrativo, como mecanismo de seguridad a los derechos de los ciudadanos.

Además de los preceptos constitucionales, el artículo 248 del Código Orgánico Administrativo (2017), señala ciertas garantías que rigen al procedimiento sancionador, las cuales son:

1. La separación de la función instructora y la sancionadora, que concernirá a funcionarios públicos diferentes.

Esta garantía hace referencia a las fases del procedimiento administrativo las cuales son la fase instructora y la sancionadora, de igual forma se relaciona con las actuaciones previas que no son el inicio del procedimiento sancionador pero que, junto a las dos funciones deben realizarse por servidores públicos distintos.

2. No se podrá imponer una sanción sin que se haya dado el procedimiento señalado en la ley.

Esta causal guarda relación con el artículo 33 del mismo cuerpo legal, en el cual se establece que toda persona tiene derecho a un procedimiento administrativo apegado al ordenamiento jurídico, de igual forma, el procedimiento es un requisito fundamental para la validez de un acto administrativo.

3. El presunto responsable de la infracción administrativa debe ser notificado de los hechos que se le imputen, las infracciones, sanciones que se puedan imponer, de la autoridad competente para aplicarla, la identidad del instructor y la norma de la competencia.

Esta garantía básica refuerza el derecho a la defensa que tiene el sujeto pasivo tanto en la fase de instrucción como en la sancionadora, en concordancia con la letra b) numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, que señala: “contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa” (2008).

4. Toda persona conserva su estado de inocencia hasta que exista un acto administrativo en firme que establezca lo contrario.

Esta causal esta relacionada con el principio de inocencia, además el COA en su artículo 256 señala que es obligación de la administración pública tener la carga de la prueba en contra del administrado, y según el artículo 195 no se le exigirá que demuestre su ausencia de responsabilidad o inocencia. (2017)

1.2.2 Principios del procedimiento administrativo sancionador

Además de las garantías del procedimiento señaladas en el COA y de los preceptos constitucionales que son de aplicación directa e inmediata en todo proceso tanto judicial como administrativo, como es el debido proceso, los derechos y garantías establecidas en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales; también el procedimiento sancionador tiene principios fundamentales del que se vale la administración para adecuar las conductas sociales al ordenamiento jurídico. Estos principios que rigen al procedimiento administrativo sancionador son: el Principio de Legalidad, Tipicidad, Irretroactividad y Non bis in ídem, que serán analizados a continuación.

Principio de Legalidad y Tipicidad.

El artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce al principio de legalidad en materia sancionatoria en los siguientes términos:

Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

En este sentido, el principio de legalidad sancionatoria constituye un límite transversal al poder punitivo del Estado, en donde todo ejercicio del poder público debe estar apegado a la ley y no a la voluntad de las personas; con independencia de si se trata de un asunto de materia penal, administrativa o de cualquier otra índole, cuyo objetivo es tutelar a las personas a través de una doble garantía, por un lado, la reserva de ley y por otra parte el principio de tipicidad. (Sentencia No. 34-17-IN/21, 2021, p. 7)

La Corte Constitucional del Ecuador en la Sentencia no. 34-17-IN/21 de fecha 21 de julio de 2021, explica la doble garantía del principio de legalidad señalando que:

Por un lado, la reserva de ley es de carácter formal y constituye una garantía relacionada al rango necesario que deben tener las normas que tipifican y sancionan infracciones. En tal sentido, la garantía de reserva de ley no se encuentra únicamente prevista por la Constitución, a propósito del derecho al debido proceso, sino que también encuentra sustento constitucional en el artículo 132 numeral 2 de la CRE que dispone que “*se requerirá de ley [para] (...) Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes*”.

Por otra parte, el principio o mandato de tipicidad que es de carácter material y constituye una garantía de las personas que exige la predeterminación normativa de las conductas que sean consideradas ilícitas y sus sanciones correspondientes. En tal sentido, el principio de tipicidad dota de previsibilidad y certeza mediante la exigencia de normas jurídicas previas (lex previa) que permitan predecir con suficiente nivel de certeza las infracciones y su respectiva sanción (lex certa), por lo que este principio se encuentra intrínsecamente relacionado con el derecho a la seguridad jurídica. (Sentencia No. 34-17-IN/21, 2021)

En el mismo sentido, el Código Orgánico Administrativo en su artículo 29 señala como principio del procedimiento administrativo al mandato de tipicidad, que reza: “son infracciones administrativas las acciones u omisiones previstas en la ley. A cada infracción administrativa le corresponde una sanción administrativa. Las normas que prevén infracciones y sanciones no son susceptibles de aplicación analógica, tampoco de interpretación extensiva” (2017).

En palabras de García de Enterría, en el libro Curso de Derecho Administrativo II, la tipicidad es, pues, “la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa” (García de Enterría y Fernández, 2004).

Así, podemos concluir, que es necesario para la imposición de una sanción, que la infracción se encuentre regulada y tipificada en la normativa, para que, de esa forma en apego a los principios señalados, el órgano sancionador no actúe a su arbitrio y discreción, afectando los derechos y garantías de los administrados.

Principio de irretroactividad.

El COA, en su artículo 30 señala como principio del procedimiento sancionador al de irretroactividad, que establece: “los hechos que constituyan infracción administrativa serán sancionados de conformidad con lo previsto en las disposiciones vigentes en el momento de producirse. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor” (2017).

La prohibición de aplicación retroactiva de la norma jurídica en todas las materias, no solo la sancionadora, es una regla general, pues constituye un principio general del derecho (Moreta, 2019). Este principio conlleva que la ley rige para el futuro, es decir desde su promulgación para lo venidero y no tiene efectos retroactivos en el tiempo a menos que la misma normativa señale esta excepción.

Non bis in ídem.

La prohibición de concurrencia de sanciones o non bis in ídem, se encuentra regulado en el artículo 259 del Código Orgánico Administrativo, que señala “nadie puede ser sancionado administrativamente dos veces, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, objeto y causa (...)” (2017). Este principio general del derecho pese a no estar incluido dentro de los principios del procedimiento sancionador del COA es fundamental y básico para las garantías de los administrados, de manera que no sufran una doble punición por el mismo hecho y materia.

La Corte Constitucional del Ecuador en su Sentencia No. 012-14-SEP-CC al referirse a los requisitos de este principio señaló:

Este principio para ser invocado como una garantía del debido proceso, precisa (únicamente) que exista una resolución proveniente de una causa iniciada ex ante, a un proceso en el cual confluyan cuatro presupuestos que deriven en la prohibición de doble juzgamiento contenida en el principio cuestión, a saber: identidad de sujeto, identidad de hecho, identidad de motivo de persecución, y finalmente, al tenor de nuestra Norma Suprema, identidad de materia. (Sentencia No. 012-14-SEP-CC, 2014)

En ese sentido, todos los requisitos (identidad de sujeto, objeto, causa y materia) deben cumplirse para que este principio sea una garantía del debido proceso, en caso de faltar alguno ya no existe concurrencia de sanciones.

Finalizado el primer capítulo, es necesario especificar el problema jurídico objeto de este trabajo de titulación, el cuál se analizará de forma más detallada en el segundo capítulo. El problema jurídico por tratar consiste en resolver el vacío normativo relacionado al efecto jurídico que se produce ante la falta de contestación de un recurso de apelación en una sanción administrativa, dentro de los plazos establecidos en el COA; para lo cual se analizará un caso del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, para así brindar una propuesta de reforma a la normativa y subsanar el vacío legal.

CAPÍTULO II

2.1 El Recurso de Apelación y sus efectos.

2.1.1 Impugnación de las resoluciones administrativas.

Toda función administrativa, tiene como límite y fundamento de su actuación, la ley. De esta forma, el ordenamiento jurídico le atribuye a cada autoridad los medios, poderes y competencia necesarios para su actuación. Esta actuación administrativa debe respetar los mandatos legales y adecuarse a los principios rectores de todo procedimiento. De esta manera, los administrados disponen de mejores vías para controlar que la actuación de la autoridad se encuentre dentro de la observancia de la ley, de esta forma, también se asegura que los funcionarios públicos actúen bajo reglas preestablecidas conforme a derecho y no en base a inspiraciones personales. (Pierry Arrau, 1980)

Partiendo de esta idea, en palabras de Dromi (2006), “a través de la impugnación se intenta restablecer la legalidad administrativa cuando ella ha sido violada u obtener su restablecimiento, conjugándola con la observancia de las situaciones jurídicas subjetivas particulares” (p. 1209).

Por lo tanto, producido un acto administrativo a través del procedimiento correspondiente, la ley reconoce a sus administrados la posibilidad de impugnarlo, tanto en la vía administrativa, es decir ante la propia Administración que emitió el acto; o ante la vía judicial, que conlleva un orden especializado de Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. (García de Enterría y Fernández, 2004)

De esta manera, existe una doble garantía y duplicidad de recursos a favor de los administrados; esta protección la establece el artículo 173 de la Constitución de la República del Ecuador, que señala: “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” (2008). Por consiguiente, la norma suprema, especifica dos formas de impugnación que tiene todo particular en contra de las resoluciones administrativas: la vía judicial y la administrativa.

La impugnación judicial, se da a través del Recurso Contencioso-Administrativo que puede ser de varias clases: de plena jurisdicción o subjetivo, de anulación objetiva, de lesividad y otros recursos especiales; de conformidad con el artículo 326 del Código Orgánico General de Procesos (2015). Dichos recursos se interponen ante los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, cuyo órgano es independiente de la Administración Pública que emite la resolución. Por otra parte, la

impugnación administrativa, es el medio que el derecho establece para obtener que la propia Administración, en vía administrativa, revise su acto y lo confirme, modifique o revoque; estas impugnaciones se dirigen a una autoridad administrativa, que resuelve a través de un acto administrativo. (González Pérez, 1960)

Debe aclararse que, cualquier impugnación o recurso, da lugar a un procedimiento administrativo distinto y diferente del que se siguió para emitir el acto que se impugna, pero dicho procedimiento es del mismo carácter administrativo, sujeto a los mismos principios y normas de todo procedimiento administrativo. (Poveda Almeida, 2019)

Es necesario especificar, que el problema jurídico objeto del presente trabajo de titulación, conlleva el vacío legal en el procedimiento administrativo sancionador, por lo que, se abordará exclusivamente la impugnación en vía administrativa bajo la normativa de dicho proceso especial y en base a las reglas generales de todo procedimiento.

2.1.1.1 Recursos Administrativos.

Para analizar la impugnación de las resoluciones administrativas, es indispensable abarcar los recursos administrativos, los cuales son la vía idónea para efectuar las impugnaciones de todo acto administrativo. Por lo tanto, en palabras de González Pérez (1960), “el recurso administrativo se define como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter” (p. 69).

Los doctrinarios, García de Enterría y Fernández, en su libro *Curso de Derecho Administrativo II*, establecen la definición de los recursos administrativos, señalando:

Los recursos administrativos son actos del administrado mediante los que éste pide a la propia Administración la revocación o reforma de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la Ley en base a un título jurídico específico. (2004)

El COA en su artículo 219, señala cuales son las clases de recursos que caben en todo procedimiento administrativo; normativa que prevé: el Recurso de Apelación y el Extraordinario de Revisión (2017). Dichos recursos serán analizados más adelante, cabe recalcar, que el presente trabajo de titulación está enfocado en el recurso de apelación, sin embargo, se estudiará de manera sucinta el recurso extraordinario de revisión.

Reglas generales de la impugnación y clases de recursos.

Establecido los tipos de recursos que señala la ley, es necesario antes de analizar cada uno de ellos, especificar las reglas generales de la impugnación administrativa. Siendo así, que el Título IV del Código Orgánico Administrativo (COA), regula la impugnación en vía administrativa,

observando las reglas generales, efectos, requisitos y clases; dichos preceptos normativos serán analizados más adelante; es menester señalar que las reglas generales de la impugnación no se encuentran exclusivamente reguladas en ese título, debido que existen otras normas repartidas en el texto de la ley; así en concordancia con el artículo 217 y siguientes del título IV del COA (Código Orgánico General de Procesos, 2015), algunas reglas son:

- Todo acto administrativo puede ser impugnado en vía administrativa a través del recurso de apelación, y debe ser interpuesto por las personas interesadas que hayan comparecido o no al procedimiento en el que se emitió dicho acto objeto de impugnación.
- Del acto administrativo que ha causado estado en vía administrativa, solo cabe recurso extraordinario de revisión o en su caso, la revisión de oficio, en concordancia con el artículo 218 del mismo cuerpo legal.

Cabe señalar, que un acto causa estado en vía administrativa cuando no cabe recurso alguno por esta vía, solo cabe impugnación judicial, así mismo la normativa en su artículo 218, señala los escenarios cuando un acto causa estado.

- En vía administrativa los recursos solo caben en contra de actos administrativos, y las reclamaciones en contra de hechos administrativos. El resto de las actuaciones no se puede impugnar en vía administrativa. (Moreta, 2019)
- Si se impugna por vía judicial, el efecto es que se impide la impugnación en vía administrativa.
- La resolución le corresponde a la máxima autoridad de la administración pública en la que se expidió el acto impugnado y se interpone ante el mismo órgano que lo emitió.
- Los actos de simple administración no son impugnables, salvo si se omitió uno necesario para la resolución.
- El artículo 223 del COA, establece la regla *non reformatio in pejus*, que significa que, la resolución de la impugnación no podrá bajo ningún caso, agravar o perjudicar la situación inicial del administrado (2017).
- Los requisitos formales para presentar la impugnación se encuentran establecidos en el artículo 220 del COA.

Se ha especificado, algunas de las reglas generales de toda impugnación administrativa; en base a esto, se regula los recursos administrativos, adicional, la ley da preceptos especiales a cada clase de recurso, que serán analizados de forma breve.

Recurso extraordinario de revisión

El Recurso Extraordinario de Revisión, es un medio de impugnación que, como su nombre lo indica, es de carácter excepcional y especial, que cabe exclusivamente frente a los supuestos del artículo 232 del COA, por lo que, se puede interponer solo ante un acto administrativo que ha causado estado y, si cuya legalidad es cuestionada por evidente y manifiesto error de hecho o de derecho que afecten a la cuestión en fondo; también si aparecen nuevos documentos que sean necesarios para evidenciar el error de la resolución o que hayan influido en la decisión; actos, documentos o testimonios declarados nulos, falsos, inclusive conductas punibles, que sea hayan originado antes de la emisión del acto administrativo, según lo establece el mismo precepto legal.

El tiempo para interponer esta acción depende de las circunstancias señaladas anteriormente, sin embargo, el plazo y término para proponerlo es de 1 año o 20 días, dependiendo la causal, según lo establece el mismo artículo 232 del cuerpo legal. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

Es necesario señalar, que no procede este recurso cuando la resolución objeto de la impugnación ha sido resuelta en vía judicial. Para la admisión del recurso, es preciso que se funde en alguna causal establecida en el artículo 232, caso contrario, el órgano competente lo inadmitirá.

Para finalizar, la normativa señala los efectos que genera este recurso, siendo así que, si transcurrido los 20 días desde que se interpone, la Administración no se pronuncia sobre su admisión, se entenderá como desestimado. Por el contrario, si es admitido a trámite, el plazo para que se resuelva es de un mes, que, en caso de que la Administración no se pronuncie de manera expresa, se entenderá como desestimado; siendo así que se genera un silencio administrativo negativo, cuyo efecto es facultar al administrado a interponer el recurso contencioso administrativo en vía judicial, en concordancia con los artículos 233 y 234 del COA (2017).

El ordenamiento jurídico, establece cuál es el efecto frente a la falta de pronunciamiento de la Administración, fuera del término establecido por la ley para resolver el recurso extraordinario de revisión; cuyo caso no lo estipula dentro del recurso de apelación, generando un vacío normativo y una inseguridad jurídica a los administrados; problema jurídico que se va a analizar dentro del siguiente módulo que abarcará, el recurso de apelación y sus efectos.

Recurso de apelación

Como se estableció en las reglas generales de la impugnación administrativa, el recurso de apelación puede ser interpuesto por el administrado sobre quien recae una resolución

administrativa, no cabe la interposición de oficio, por tanto, es una impugnación abierta, esto quiere decir, que, a diferencia del recurso extraordinario de revisión, no tiene causales expresas para su admisión; por el contrario, al ser abierto todo tipo de acto administrativo puede ser impugnado bajo este recurso.

La apelación es el modo de agotar la vía administrativa, generando que el acto cause estado; este recurso se da ante el superior jerárquico, es por esto, que se le conoce también como: recurso de alzada.

El profesor Álvaro Mejía, citado por Moreta Andrés (2019), establece que: “la esencia del recurso de apelación al ser de naturaleza ordinaria constituye una segunda instancia, pues (...) se revisará nuevamente todos los hechos y el derecho, aunque los interesados pueden limitarlo a ciertos puntos sobre los cuales expresan su disconformidad” (p. 233).

Así, su procedencia depende de dos requisitos: que la resolución recurrida no ponga fin a la vía administrativa y que el recurso se interponga ante el superior del órgano que la dictó. (García de Enterría y Fernández, 2004)

En cuanto a sus reglas especiales, la oportunidad para interponer este recurso es de diez días término, contados desde la notificación del acto administrativo impugnado; de igual forma, dentro de este procedimiento se pueden presentar hechos nuevos o documentos que no constan en el expediente del proceso originario, por lo que, se apertura un término de prueba de cinco días, para que los administrados puedan presentar documentos o formular alegaciones, en concordancia con los artículos 224 y 225 del Código Orgánico Administrativo. (2017)

Según el artículo 226 del COA, las nulidades pueden ser del acto administrativo o del procedimiento. Al respecto, podemos considerar que la nulidad del acto administrativo, puede ser declarado por la autoridad observando las reglas establecidas en el artículo 228 del COA; y, en cuanto a la nulidad del procedimiento, la Administración Pública en caso que de exista alguna causa que vicie el proceso, tiene la obligación de declarar de oficio o a petición de parte, desde el momento en que se produjo; solamente si la causa tiene influencia en la decisión del proceso, según lo norma el artículo 227 del COA. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

Es preciso especificar, que el COA en su artículo 229 señala que todo acto administrativo se presume legítimo y ejecutable después de su notificación, y que, si se interpone un recurso administrativo tanto en vía judicial como administrativa, no se suspenderá su ejecución, salvo a petición de la persona interesada dentro de tres días término, de igual manera, el mismo artículo

señala las circunstancias que el administrado puede basar su solicitud de suspensión. El efecto de la no resolución expresa del pedido por parte de la Administración, genera una negativa tácita, de la cual no sabe recurso; sin embargo, la autoridad puede adoptar medidas cautelares para garantizar la protección y eficacia de la resolución. (2017)

Para concluir, la autoridad tiene un plazo máximo de un mes, desde la fecha de su interposición, para resolver y notificar la resolución que emane del recurso de apelación, esta regulación se encuentra en el artículo 230 del COA. Como se puede analizar la norma jurídica no específica, que sucede en caso de la falta de respuesta expresa o tácita por parte de la Administración al recurso, o cuál es el efecto si se da una resolución fuera del plazo estipulado en la ley; que, por el contrario, en el recurso extraordinario de revisión y en la solicitud de suspensión del acto impugnado, la norma si lo señala, concediendo el efecto de silencio administrativo negativo.

2.1.2 Efectos de la falta de contestación de un recurso de apelación

Dentro de este punto, se va a analizar los diferentes efectos que puede originar la falta de contestación de la Administración dentro del plazo estipulado por la ley, en un recurso de apelación dentro del procedimiento sancionador. Como se especificó en el presente trabajo de titulación, el plazo que concede el ordenamiento jurídico para que se emita una resolución dentro de un recurso de apelación es de un mes, por lo que, existen diferentes efectos que puede originarse frente al pronunciamiento extemporáneo, por lo que se procederá analizar cada uno de ellos.

Caducidad de la potestad sancionadora.

La caducidad es una figura jurídica que se abarcó dentro del capítulo uno, sin embargo, es necesario realizar un análisis más profundo, visto desde un efecto al problema jurídico planteado y desde una forma anormal de terminación del procedimiento.

El Doctor Aníbal Guzmán Lara, expresa que: “La caducidad es una institución por la cual un derecho tiene una existencia fija de la Ley. Al fenecer ese término automáticamente tal derecho desaparece. No se requiere de declaración previa judicial y el juez bien puede aplicarla de oficio” (Diccionario Explicativo de Derecho Procesal Civil. Tomo I, 1999).

De lo establecido anteriormente, podemos concluir, que la caducidad extingue una acción, derecho o potestad (en este caso una potestad sancionadora); además es de carácter automático, no admite interrupciones o suspensiones, así el plazo que constituye la caducidad es perentorio, así se puede constatar en el artículo 244 del COA, que norma la caducidad de la potestad sancionadora.

Finalmente, en palabras de los catedráticos García de Enterría y Fernández, el efecto de la caducidad consiste:

La caducidad no produce otro efecto que la conclusión o extinción del concreto procedimiento en el que tiene lugar. Los eventuales derechos del interesado causante de la misma quedan, en principio, intactos y podrán ser ejercitados posteriormente en otro procedimiento distinto. (2004)

El mismo artículo 244 del COA, señala que, en todo procedimiento sancionador, la caducidad no impide el inicio de otro procedimiento, mientras no se efectúe la prescripción. La misma norma, no especifica un plazo o término para que opere la caducidad en el procedimiento sancionador, pero se puede subsanar con lo establecido en el artículo 203 del COA, que configura que, en todo procedimiento, los actos administrativos se deben expedir y notificar en el plazo de un mes, desde que finaliza el plazo de prueba. Así, la caducidad en el proceso sancionador opera en el plazo máximo de un mes contado desde que se termina el plazo de la prueba, sin que se emita un pronunciamiento por parte de la Administración. (2017)

La caducidad, también es una forma anormal de terminar un procedimiento, así el artículo 201 del COA, norma, "...El procedimiento administrativo termina por: (...) 5. La caducidad del procedimiento o de la potestad pública."; así mismo el Art. 208 especifica: "...En los procedimientos en que la administración pública ejercite potestades sancionadoras..., se produce la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones" (Código Orgánico Administrativo, 2017)

Según lo preceptuado en esa misma normativa, en un procedimiento sancionador cabe la caducidad de la potestad pública para sancionar; sin embargo, cabe recalcar que al impugnar una resolución estamos frente a un recurso administrativo que será resuelto por una autoridad distinta de quien impuso la sanción, y en el que se verificará la legalidad del acto, los hechos, prueba; y en donde el superior revisará lo emitido por la autoridad que sancionó.

Para concluir, dentro de un recurso de apelación la facultad para resolver es de un mes plazo según lo prescrito en el artículo 230 del COA, según esto, se procede a analizar si opera como efecto la caducidad de la potestad frente al pronunciamiento extemporáneo de la Administración dentro de un recurso de apelación, la respuesta partiendo del análisis de esta figura es que no, debido a qué, como se explicó anteriormente, la caducidad conlleva la extinción de una potestad y su efecto es la conclusión de dicho procedimiento, para lo cual, no puede darse la caducidad de la

potestad, cuando la Administración ya impuso la sanción al momento de emitir la Resolución dentro del procedimiento sancionador; dicho acto se encuentra suspendido por la interposición de un recurso administrativo, por lo tanto, si la Administración no se pronuncia dentro del término estipulado por la ley dentro de un Recurso de Apelación, no puede producir la caducidad de la potestad sancionadora porque ya ejerció su facultad de imponer la sanción.

Silencio administrativo.

El silencio administrativo tiene su fundamento en el derecho de petición, que se encuentra consagrado en el artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República del Ecuador, que señala, el derecho de toda persona a dirigir peticiones y quejas a las autoridades, y el derecho de recibir una respuesta oportuna y motivada (2008). Así, el silencio administrativo es una figura jurídica que conlleva una forma anormal de terminar un procedimiento administrativo, según lo norma el artículo 201 numeral 2 del COA, que dispone, “El procedimiento administrativo termina por: ... 2. El silencio administrativo” (2017); constituyendo un efecto jurídico de la voluntad de la administración que la ley prescribe ante su inacción frente al ejercicio del derecho de petición del administrado (Moreta, 2019).

En palabras de Eduardo García de Enterría, citado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, el silencio administrativo se da: “(...) ante la ausencia de una voluntad administrativa expresa, la Ley sustituye por sí misma esa voluntad inexistente presumiendo que, a ciertos efectos, dicha voluntad se ha producido con un contenido, bien negativo o desestimatorio, bien positivo o afirmativo” (Juicio No. 09802-2019-01067, 2021). Por lo tanto, hay dos tipos de silencio administrativo, el negativo y positivo; cada uno tiene distintos efectos, y solo puede invocarse esta figura si se encuentra establecida tácitamente en la ley y en un determinado procedimiento.

El silencio administrativo negativo frente a la falta de pronunciación de la Administración conlleva una negación tácita de lo solicitado o impugnado, por lo que, resulta perjudicial para el administrado y afecta su derecho de petición. El efecto de este tipo de silencio es que no genera un acto administrativo presunto, por lo que, faculta al interesado a impugnar vía judicial por la acción contencioso-administrativo.

Por otra parte, el silencio administrativo positivo, se encuentra establecido en el artículo 207 del COA (2017), en el cual señala: que todo reclamo, pedido o solicitud que estén dirigidos a la Administración Pública debe ser resuelto en el término que señala la ley, una vez vencido, sin

que se notificó la decisión, se entenderá como positiva, es decir aceptada; a diferencia del silencio negativo, el silencio positivo resguarda el derecho de petición de los ciudadanos, y, además, la ley señala como efecto, que se genera un acto administrativo presunto y legítimo, que se considerará como título de ejecución en la vía judicial, en concordancia con el artículo 207 del mismo cuerpo legal.

La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en la Resolución No. 341-09 de fecha 11 de noviembre de 2009, señaló el efecto del silencio administrativo positivo, especificando:

El efecto principal del silencio administrativo consiste en dar origen a un acto administrativo presunto y autónomo, con el que se atiende positivamente lo solicitado por el administrado. El acto administrativo presunto derivado de la omisión de la Administración Pública se ha de presumir legítimo y ejecutivo, como cualquier otro acto administrativo (expreso), salvo que se trate de un acto administrativo irregular, circunstancia en la que la presunción de legitimidad se desvanece por la existencia de vicios inconválidables.

Además, otro efecto, derivado de la naturaleza de todo acto administrativo legítimo, es su ejecutividad, de tal forma que el administrado podrá, desde el día siguiente a la fecha de vencimiento del término que la autoridad tuvo para resolver la petición, acudir a los Tribunales Distritales para hacer efectivo (ejecutar) el contenido del acto administrativo presunto a través de pretensiones de orden material, siguiendo para el efecto las reglas sobre la caducidad del derecho para demandar. (2009)

Para concluir, el silencio administrativo es una figura jurídica con fundamento en el derecho de petición y de impugnación, para que pueda fundamentarse debe estar expresamente señalado como un efecto en la norma. Dentro del problema jurídico planteado en el presente trabajo de titulación, una solución al vacío normativo es instaurar como efecto en el recurso de apelación, el silencio administrativo positivo, debido a qué, genera seguridad jurídica al administrado frente a la inacción de la administración o ante un pronunciamiento fuera de los términos señalados por la ley y, además en cumplimiento de los preceptos constitucionales como medio de protección a los ciudadanos y no a la Administración Pública. De esta forma, el administrado contará con un acto favorable y con presunciones de legitimidad y de ejecución, además de poder incurrir a la impugnación judicial.

Nulidad del acto administrativo.

El último efecto por analizar para el problema jurídico corresponde a la nulidad del acto administrativo emitido fuera de los términos señalados por ley para la resolución del Recurso de Apelación. De esta forma, la nulidad en palabras de Roberto Dromi, “es la consecuencia jurídica correspondiente a los vicios graves del acto administrativo, el acto nulo se caracteriza por ser irregular y solo en principio tiene presunción de legitimidad y ejecutividad” (2006).

Esta figura actúa de pleno derecho o bajo solicitud de la persona interesada, de igual manera, la propia administración puede anular de oficio el acto administrativo, ejerciendo su potestad de revisión, así lo norma el artículo 106 del Código Orgánico Administrativo. Es necesario especificar cuál es el efecto que genera la nulidad de un acto, así la misma ley en el artículo 107 señala que tiene un efecto retroactivo a partir de la fecha de expedición del acto declarado nulo, esta retroactividad se entiende como si no hubiera existido nunca.

Como ya se estableció anteriormente, todo acto administrativo tiene presunciones de legitimidad y ejecutividad, sin embargo, cuando este ha sido emitido con irregularidades, puede ser anulado total o parcialmente, así se produce la nulidad del acto declarándolo inválido, en concordancia con el artículo 104 del Código Orgánico Administrativo, que norma la nulidad.

Según Zanobini, citado por Iñigo Zans Rubiales (2016), el acto administrativo es la “declaración de voluntad, juicio, conocimiento o deseo, realizada por un sujeto de la Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa” (El Acto Administrativo, 2016).

El COA en su artículo 105 establece todas las causales que originan la invalidez del acto, sin embargo, dentro del problema jurídico a analizar constituye abarcar las causales de nulidad por la pérdida de competencia de la autoridad y por dictarse fuera de tiempo para ejercer dicha competencia, las cuales se encuentran en los numerales 3 y 4 de la misma norma legal, que señala:

Art. 105. – Causales de nulidad del acto administrativo. (...) 3. Se dictó sin competencia por razón de la materia, territorio o tiempo. 4. Se dictó fuera del tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

Por lo expuesto, un elemento sustancial para la validez del acto administrativo es la competencia de las autoridades que emite la resolución, ya que debe estar dentro del ejercicio de una potestad administrativa, evidentemente si la Administración se pronuncia fuera del término

señalado en la ley para resolver un determinado recurso, su competencia se extinguió por estar fuera del término según se estableció en la norma anteriormente citada.

Sin embargo, el artículo 202 del COA, señala la obligación que tiene el órgano competente para resolver incluso si se da el vencimiento del tiempo previsto en la normativa, así se estipula: “Art. 202.- Obligación de resolver. El órgano competente resolverá el procedimiento mediante acto administrativo. El vencimiento de los plazos previstos para resolver no exime al órgano competente de su obligación de emitir el acto administrativo (...)” (Código Orgánico Administrativo, 2017). De la lectura de dicho artículo, se puede determinar que a pesar de ser una causal de nulidad la pérdida de competencia en razón de tiempo, la Autoridad tiene aún así, la obligación de resolver fuera del plazo señalado en la ley, por lo que, dicho acto no es nulo.

Para concluir, la nulidad del acto administrativo procede contra actos con irregularidades establecidas en la ley, y tiene efectos retroactivos, dentro del problema jurídico y como se explicó anteriormente, la norma establece la obligación que tiene toda autoridad de resolver incluso fuera de los términos de ley; de igual forma, la norma debe establecer la pérdida de competencia de la Autoridad, por tal motivo, no cabe como efecto la nulidad de dicho pronunciamiento extemporáneo.

2.2 Análisis del caso

En el presente trabajo de titulación, se analizará la Sentencia emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de la Provincia del Guayas, conformado por los jueces: Ab. Alexandra Yépez Bustamante, como jueza ponente; Dr. Luis Romero Abad y el Ab. Xavier Sandoval, quién emitió el voto salvado, de fecha 31 de mayo de 2021, dentro del Juicio No. 09802-2019-01067. Esta sentencia es fundamental para examinar como el problema legal planteado se presenta dentro de la práctica jurídica, generando inconvenientes para los administradores de justicia al momento se emitir un criterio uniforme sobre el vacío normativo. Dicho caso se procederá a estudiar partiendo de los hechos, después la motivación de la jueza ponente y su decisión frente al caso, finalmente la motivación y resolución del juzgador mediante voto salvado.

En la presente causa comparece en calidad de accionante, el Gerente y Representante Legal de la Compañía Importadora & Exportadora Granda & Rivas Nutrigr CIA. LTDA., y, como accionado los representantes de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria-ARCSA. En fecha 20 de marzo de 2019, la Autoridad de dicha Institución, emitió una Resolución producto de un Procedimiento Sancionador, en el que se impuso como sanción la suma de \$3.860,

la clausura temporal por un lapso de 30 días y, el decomiso de los productos a la Compañía accionante. Por lo que, el Gerente de la compañía interpuso Recurso de Apelación en sede administrativa, en fecha 03 de abril de 2019, por motivo de no existir un pronunciamiento de la autoridad competente de la Institución Pública, se presentaron reiterados escritos señalando que el tiempo establecido en la norma había acabado e incluso superado en exceso. En fecha 02 de septiembre de 2019, la autoridad emite su Resolución negando el Recurso de Apelación y ratificando la Resolución emitida en el procedimiento sancionador, luego de transcurrir más de cuatro meses desde la interposición del Recurso.

Con esos antecedentes, el accionante señala que se generó un silencio administrativo positivo de acuerdo con el artículo 207 del COA, y establece como pretensión que se declare la nulidad de dicho acto administrativo. Siendo así, que se procede a motivar la sentencia; como primer punto se analiza el silencio administrativo y la nulidad alegadas por el actor; a lo que el Tribunal especifica que dichas figuras jurídicas son instituciones diferentes con causas y efectos distintos, y que, dentro de la jurisdicción contencioso, no tienen el mismo procedimiento de sustanciación (2021). Para lo cual instauran que el silencio administrativo debe estar expresamente señalado como efecto dentro de un procedimiento o recurso, y que, la normativa no lo establece dentro del Recurso de Apelación, motivando a través de doctrina relativa al silencio administrativo y concordando con el Art. 207 del Código Orgánico Administrativo (COA).

Por consiguiente, se examina la nulidad del acto alegada por el accionante, para lo cual se señala las causales taxativas que producen la nulidad de los actos administrativos establecidas en el artículo 103 del COA, para establecer si cabe la nulidad, se procede a verificar el origen de la resolución, siendo esta un procedimiento sancionador especial, por lo que, se señala que no cabe un silencio administrativo en los procedimientos sancionadores porque operan de oficio, y en concordancia al segundo inciso del artículo 208. El Tribunal señala que cabe la caducidad de la potestad sancionadora; para lo cual, se realiza un análisis de las normas relativas a la caducidad, y concluyendo que, la resolución que finalizó el expediente sancionador fue emitido dentro del plazo de un mes estipulado en la ley, resolviendo imponer una sanción a la parte actora, por lo que no cabe invocar la caducidad de la potestad.

Por todo lo expuesto el Tribunal, al examinar el efecto del pronunciamiento extemporáneo y al no existir en la normativa ningún efecto contemplado para el incumplimiento de esta regla, se debe coligar a la obligación que tiene toda Administración de resolver incluso fuera del tiempo

como lo señala el artículo 202 del COA, analizando la pérdida de competencia como causal de nulidad, al respecto, el Tribunal señala que: “Al hablar de como nace la competencia, esto es mediante Constitución y la ley, nos permite concluir que bajo los mismos parámetros, debe perderse” (2021). Por lo tanto, se concluye que no se produce efecto alguno, al no estar previsto en la Ley y, por tanto, no cabe invocar la nulidad del acto, declarando sin lugar la demanda.

Por el contrario, dentro del voto salvado emitido por el Juez Xavier Sandoval, mediante el cual realiza un análisis bajo el mismo formato que la Jueza Ponente, y concordando con el criterio del silencio administrativo, señala que la institución pertinente es la caducidad, y si sus efectos son aplicables en la fase del procedimiento relativa al recurso de apelación. Para lo cual, señala que al no causar estado el acto administrativo por imponerse el Recurso debe analizarse según la naturaleza del procedimiento, mismo criterio que la jueza ponente. Se examina el debido proceso y concluye que existió una vulneración a esta garantía, además después de un análisis a la figura de la caducidad, determina que la consecuencia de no resolver el recurso dentro del plazo de un mes estipulado en la norma, genera la improrrogabilidad y pérdida de competencia, ocasionando la nulidad del acto, por lo tanto, al contrario del criterio anterior, si genera un efecto jurídico que es la caducidad del procedimiento, para lo cual concluye aceptando la demanda y declarando la nulidad de la Resolución.

2.3 Propuesta de Reforma

Incorpórese al primer inciso del artículo 230 del Código Orgánico Administrativo, lo siguiente: “...*vencido el cual, en caso de que no se haya pronunciado la administración de manera expresa y notificado la decisión, se entenderá como aceptado el recurso*”. Quedando de la siguiente manera:

Art. 230.- Resolución del recurso de apelación. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución es de un mes contado desde la fecha de interposición, *vencido el cual, en caso de que no se haya pronunciado la administración de manera expresa y notificado la decisión, se entenderá como aceptado el recurso.*

Cuando la resolución del recurso se refiere al fondo, admitirá en todo o en parte o desestimarás las pretensiones formuladas en la apelación.

La resolución del recurso declarará su inadmisión, cuando no cumpla con los requisitos exigidos para su interposición.

CONCLUSIONES

- Los organismos administrativos a través de la potestad sancionadora pueden imponer sanciones a los administrados, siguiendo el debido procedimiento sancionador, de igual forma, este poder punitivo del Estado tiene límites necesarios para evitar arbitrariedades en el ejercicio de esta potestad, dichos límites son las garantías y derechos de los ciudadanos establecidos en la Constitución.
- La impugnación tanto en vía judicial como administrativa es un mecanismo a favor de los administrados, para que la propia administración o un Tribunal especializado pueda revisar la legalidad de los actos emitidos por la Administración.
- La figura del Recurso de Apelación regulado en el Código Orgánico Administrativo tiene vacíos legales que necesitan ser subsanados por la Autoridad competente, con el fin de brindar seguridad jurídica a los administrados.
- Del estudio de la sentencia se puede observar como el vacío normativo genera variedad de criterios entre los administradores de justicia, por lo tanto, es indispensable subsanar ese problema.
- Del análisis de cada efecto que puede producirse por la respuesta extemporánea de la Administración al Recurso de Apelación, el más conveniente a favor de los administrados y en cumplimiento de los preceptos constitucionales, para evitar arbitrariedades e indefensión, es el silencio administrativo positivo.

RECOMENDACIONES

- Reformar el artículo 230 del Código Orgánico Administrativo relativo al Recurso de Apelación e implementar la propuesta planteada en la presente tesis para subsanar el vacío legal que existe en dicha normativa.
- A los administradores de justicia, tener en consideración el presente trabajo de titulación para saber como proceder ante la problemática planteada hasta que se de la reforma al Código Orgánico Administrativo.

Referencias

- Cabanellas de Torres, G. (2006). *Diccionario Juridico Elemental*. Editorial Heliasta S R L.
- Código Orgánico Administrativo. (7 de Julio de 2017). *Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31*. Ecuador.
- Código Orgánico General de Procesos. (22 de Mayo de 2015). *Suplemento del Registro Oficial No. 506*.
- Constitución de la República del Ecuador. (20 de Octubre de 2008). *Registro Oficial No. 449*. Ecuador.
- Dromi, R. (2006). *Derecho Administrativo*. Ciudad Argentina - Hispania Libros.
- García de Enterría, E., & Fernández, T.-R. (2004). *Curso de Derecho Administrativo II*. Civitas Ediciones, S.L.
- Gómez Pavajeau , C. A. (2002). *Dogmática Del Derecho Disciplinario*. Universidad Externado de Colombia.
- González Pérez, J. (1960). Los Recursos Administrativos. *Documentación Administrativa*(34).
- Guzmán Lara, A. (1999). *Diccionario Explicativo de Derecho Procesal Civil. Tomo I*. Quito, Ecuador: Editorial Jurídica del Ecuador.
- Juicio No. 09802-2019-01067 (Tribunal de lo Contencioso Administrativo 31 de mayo de 2021).
- Juicio No. 09802-2019-01067 (Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de la Provincia del Guayas 31 de Mayo de 2021).
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2017). *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador* (Segunda edición). Perú: Deposito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-07773.
- Moreta, A. (2019). *Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA*. Quito, Ecuador: Ediciones Continente.
- Narváz Álvarez, M. J. (2019). La potestad sancionadora en el Código Orgánico Administrativo Ecuatoriano. En J. P. Aguilar A., & V. Chiriboga A., *Estudios sobre el Código Orgánico Administrativo*. Quito: Cevallos Editora Jurídica.
- Parada, R. (2013). *Derecho Administrativo I Parte general*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.
- Pierry Arrau, P. (1980). Control del Acto Administrativo, Recursos Administrativos. Recurso Contencioso Administrativo. Santiago: Comisión Nacional para la Reforma Administrativa.
- Poveda Almeida, F. (2019). El Régimen de Recursos en el Código Orgánico Administrativo (COA). En J. P. Aguilar Andrade (Coord.), & V. Chiriboga (Coord.), *Estudios sobre el Código Orgánico Administrativo*. Cevallos Editora Jurídica.
- Recurso de Casación No. 474-2010 (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia 5 de Junio de 2012).

Recurso de Casación No. 474-2010, 112 - 2012 (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia 05 de Julio de 2012).

Resolución No. 341-09 (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia 11 de Noviembre de 2009).

Sanz Rubiales, I. (2016). El Acto Administrativo. En J. Rodríguez-Arana (Dir.), L. Rodríguez Rodríguez (Dir.), & M. d. Rodríguez Martín-Retortillo (Coord.), *Curso de Derecho Administrativo Iberoamericano*. Editorial Comares.

Sentencia No. 012-14-SEP-CC, Caso No. 0529-12-EP (Corte Constitucional del Ecuador 15 de Enero de 2014).

Sentencia No. 34-17-IN/21, Caso No. 34-17-IN (Corte Constitucional del Ecuador 21 de Julio de 2021).



DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **Romero Orellana Angie Carolina**, con C.C: # **0941316499** autora del trabajo de titulación: **Efectos de la falta de contestación del recurso de apelación a una resolución sancionadora**, previo a la obtención del título de **Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

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

Guayaquil, **20 de febrero de 2022**

Romero Orellana Angie Carolina

C.C: 094131649



REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

TÍTULO Y SUBTÍTULO:	Efectos de la falta de contestación del recurso de apelación a una resolución sancionadora.		
AUTOR(ES)	Romero Orellana Angie Carolina		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES)	Abg. Ávila Stagg, Luis Carlos Mgs.		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
FACULTAD:	Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas.		
CARRERA:	Derecho		
TITULO OBTENIDO:	Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	20 de febrero de 2022	No. DE PÁGINAS:	27
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho Administrativo, Derecho Público, Derecho Constitucional.		
PALABRAS CLAVES/KEYWORDS:	Caducidad, silencio administrativo, nulidad, recurso de apelación, procedimiento sancionador, acto administrativo.		
RESUMEN/ABSTRACT:	<p>La Administración Pública para cumplir con su objetivo de tutelar los intereses generales y públicos, se encuentra investida con potestades administrativas, las cuales son reconocidas expresamente por el ordenamiento jurídico. Dentro de estas potestades se encuentra la potestad sancionadora que es ejercida a través de los órganos estatales, los cuales pueden ejecutar un control a sus administrados e imponer sanciones administrativas, a través de un procedimiento sancionador. A través de todo procedimiento, los administrados cuentan con mecanismos para garantizar sus derechos y, de igual forma para controlar que la actividad administrativa se adecue al ordenamiento jurídico, por lo que, el Derecho les concede medios de impugnación tanto en vía judicial como administrativa, frente a las decisiones de la Administración. Un medio de impugnación en vía administrativa es el Recurso de Apelación, por lo tanto, el presente trabajo tiene como finalidad analizar los efectos o consecuencias de la falta de Resolución de un Recurso de Apelación dentro del plazo previsto en la normativa en un Procedimiento Sancionador. El Código Orgánico Administrativo en su artículo 230 establece el plazo máximo para resolver un Recurso de Apelación, sin embargo, la falta de claridad de la normativa al no establecer el efecto jurídico frente al pronunciamiento extemporáneo de la Administración Pública dentro del procedimiento sancionador origina que exista un vacío normativo generando inseguridad jurídica a los administrados, problemática que debe ser resuelta por nuestra legislación.</p>		
ADJUNTO PDF:	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: +593-980988832	E-mail: angieromero2210@gmail.com	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::	Nombre: Reynoso Gaute, Maritza Ginette		
	Teléfono: +593-4-3804600		
	E-mail: maritza.reynoso@cu.ucsg.edu.ec		
SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA			
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):			
Nº. DE CLASIFICACIÓN:			
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):			