



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA**  
**ÁREA JURÍDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA**  
**CARRERA DE DERECHO**

**TÍTULO:**

**“NECESIDAD DE CONTAR CON UN RÉGIMEN JURÍDICO ADECUADO QUE  
REGULE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN TODOS LOS  
ÓRGANOS DEL SECTOR PÚBLICO”**

TESIS PREVIA A LA OBTENCIÓN  
DEL GRADO DE ABOGADA

**AUTORA:**

Johanna Hitamar Mendieta Calderón.

**DIRECTOR DE TESIS:**

Dr. Ángel Torres Maldonado Mg. Sc.

**Loja-Ecuador**

**2015**

## CERTIFICACIÓN.

**Dr. Ángel Torres Maldonado Mg. Sc.**

**Docente de la Carrera de Derecho del Área Jurídica, Social y Administrativa de la Universidad Nacional de Loja.**

### CERTIFICA:

Que el presente trabajo de investigación titulado "NECESIDAD DE CONTAR CON UN RÉGIMEN JURÍDICO ADECUADO QUE REGULE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN TODOS LOS ÓRGANOS DEL SECTOR PÚBLICO"; de autoría de Johanna Mendieta Calderón, ha sido dirigido y revisado, por lo que autorizo su presentación para los fines pertinentes.

Loja, 19 de diciembre del 2013.



**Dr. Ángel Torres Maldonado. Mg. Sc.**

**DOCENTE**

## AUTORÍA

Yo, Johanna Hitamar Mendieta Calderón; declaro ser autora del presente trabajo de tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido de la misma.

Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja, la publicación de mi tesis en el Repositorio Institucional-Biblioteca Virtual.

**Autor:** Johanna Hitamar Mendieta Calderón.

**Firma:** \_\_\_\_\_



**Cédula:** 110369744-5

**Fecha:** Loja, Julio de 2015.

**CARTA DE AUTORIZACIÓN DE TESIS POR PARTE DEL AUTOR, PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TEXTO COMPLETO.**

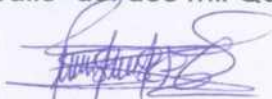
Johanna Hitamar Mendieta Calderón, declaro ser autora de la tesis titulada " **NECESIDAD DE CONTAR CON UN RÉGIMEN JURÍDICO ADECUADO QUE REGULE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN TODOS LOS ÓRGANOS DEL SECTOR PÚBLICO**", como requisito para optar al grado de **ABOGADA**; autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital Institucional:

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el RDI, en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad.

La Universidad Nacional de Loja, no se responsabiliza por el plagio o copia de la tesis que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja, a los 23 días del mes de Julio del dos mil Quince, firma el autor.

Firma:



Autor: Johanna Hitamar Mendieta Calderón.

Cédula: 110369744-5

Dirección: Av. De los Paltas y Cañarís.

Correo Electrónico: jhnmenc@hotmail.com

Teléfono: 2589489 Celular:0984545327

DATOS COMPLEMENTARIOS.

Director de Tesis: Dr. Ángel Torres Maldonado. Mg. Sc.

Tribunal de Grado: Dr. Leandro Peña Mg. Sc.

Dr. Miguel Brito Mg. Sc.

Dr. Sebastián Díaz Mg. Sc.

## **DEDICATORIA**

A mis padres, hermanos(as) y a todos quienes me han apoyado de una u otra manera.

Johanna Hitamar Mendieta Calderón.

## **AGRADECIMIENTO**

A la Universidad Nacional de Loja, Área, Jurídica, Social y Administrativa, Carrera de Derecho, en especial al Director Dr. Ángel Torres Maldonado, quien con sus conocimientos profesionales y académicos ha contribuido al desarrollo de la presente investigación y a mi formación como profesional del Derecho.

**LA AUTORA..**

## **1. TÍTULO**

“NECESIDAD DE CONTAR CON UN RÉGIMEN JURÍDICO ADECUADO QUE REGULE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN TODOS LOS ÓRGANOS DEL SECTOR PÚBLICO”.

## 2. RESUMEN

El presente trabajo de investigación titulado “Necesidad de contar con un Régimen Jurídico Adecuado que regule los Procedimientos Administrativos en todos los Órganos del Sector Público”, hace referencia a un problema que se origina por la dispersión del régimen jurídico que regula el procedimiento administrativo ya que existen varias normas jurídicas que no establecen procedimientos uniformes para los diversos trámites administrativos que se realizan en las diferentes entidades del sector público; así el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva en su Libro Segundo contiene una regulación clara sobre el procedimiento administrativo, pero únicamente rige a la Administración Pública Central e Institucional de la Función Ejecutiva y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su Capítulo VII, Sección Segunda a la Quinta, hace referencia al procedimiento administrativo, siendo estas disposiciones aplicables solamente a los organismos que integran el Régimen de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Al no contar con procedimientos administrativos uniformes a considerar en las restantes entidades del sector público se basan en las escasas disposiciones que al respecto contienen las leyes orgánicas que regulan a cada entidad y en disposiciones internas que establecen trámites distintos y en ocasiones confusos, lo que atenta a la garantía del administrado a contar con un



procedimiento claro e igual que haga efectivo el derecho a la seguridad jurídica, como el derecho al debido proceso de quienes requieran seguir un procedimiento administrativo para ejercer sus derechos.

Por ello resulta necesario el establecer principios, reglas, solemnidades y trámites comunes y generales, lo que servirá para lograr que los administrados ejerzan sus derechos, así como el apego a Derecho de las actuaciones de la Administración Pública de nuestro país.

## **ABSTRACT**

This research paper entitled "The need for an adequate legal regime governing Administrative Procedures in all Public Sector bodies", refers to a problem that is caused by the dispersion of the legal regime governing the administrative procedure and that there are several legal rules do not establish uniform procedures for the various administrative procedures carried out in different public sector entities; and the Statute of the Legal and Administrative Regime of the Executive Function in his second book contains clear regulations on administrative procedure, but only applies to the Central and Institutional Public Administration of the Executive Branch and the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization in Chapter VII, Section Second to Fifth, refers to the administrative procedure, where these provisions apply only to agencies that make up the system of autonomous governments.

In the absence of uniform administrative procedures to consider the remaining public sector entities are based on the limited contain provisions about the organic laws governing each entity and internal provisions that establish different procedures and sometimes confusing, which goes the guarantee given to have a clear process and equal realization of the right to legal certainty, as the due process rights of those who require follow an administrative procedure for exercising their rights.

It is therefore necessary to establish principles, rules, common and general formalities and procedures, which will help to ensure that the managed exercise their rights and adherence to law in the actions of the Public Administration of our Country.

### **3. INTRODUCCIÓN**

La presente investigación titulada “Necesidad de contar con un Régimen Jurídico Adecuado que regule los Procedimientos Administrativos en todos los Órganos del Sector Público”, temática de importancia en relación a la materia administrativa, en particular a lo relacionado al procedimiento administrativo el mismo que en nuestra legislación no está unificado, así tenemos el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva en su Libro Segundo contiene la regulación sobre el procedimiento administrativo, pero únicamente rige a la Administración Pública Central e Institucional de la Función Ejecutiva y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su Capítulo VII, Sección Segunda a la Quinta, siendo estas disposiciones aplicables solamente a los organismos que integran el Régimen de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

El resto del sector público conforme lo señalado en el Artículo 225 de la Constitución no cuentan o se basan en las escasas disposiciones que al respecto contienen las leyes orgánicas que regulan a cada entidad y en disposiciones internas que establecen trámites distintos y en ocasiones confusos, siendo necesario el contar con un solo cuerpo jurídico que regule lo relacionado al procedimiento administrativo para todo el sector público garantizando con ello el cumplimiento de los derechos a la seguridad jurídica y

al debido proceso de los administrados, como el apego a Derecho de las actuaciones de la Administración Pública de nuestro país.

Este trabajo investigativo tiene como objetivo, realizar un estudio doctrinario, crítico y analítico respecto al derecho positivo sobre el procedimiento administrativo en nuestra legislación el mismo que se lo ha abordado mediante la revisión de literatura iniciando con la conceptualización del Estado, la Administración Pública, el Derecho Administrativo y las formas de expresión de la voluntad administrativa; el doctrinario señalando el procedimiento administrativo, clases, principios generales, estructura y recursos administrativos; y la jurídica en la que me refiero a el procedimiento administrativo en la Constitución de la República del Ecuador, en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, ausencia de uniformidad en la legislación ecuatoriana y legislación comparada.

Asimismo he utilizado los métodos como el científico, analítico-sintético, histórico descriptivo y estadístico.

Continuando con los resultados se presenta el acopio empírico de la investigación de campo, aplicando las encuestas y entrevistas a profesionales del Derecho que se desenvuelven en el ámbito del Derecho Administrativo, aplicando los instrumentos de investigación para la presentación y análisis de

los resultados obtenidos, así como el criterio personal, luego se presenta la discusión, donde se realizó la verificación de objetivos, contrastación de la hipótesis, para continuar con las conclusiones, recomendaciones y finalmente con la propuesta de reforma jurídica.

## 4. REVISIÓN DE LITERATURA.

### 4.1 MARCO CONCEPTUAL.

#### 4.1.1 El Estado.

La concepción sobre el Estado a través de la historia ha sufrido grandes cambios, así con las nuevas formas de organización que surgían al igual que con el desarrollo de los pueblos, se fue acrecentando la necesidad de modificar la percepción y rol del Estado, que en sus inicios se lo vio como una figura de la que se valieron aquellos que estaban al frente del mismo para incrementar su poder, satisfacer sus intereses individualistas y someter a la mayoría de la sociedad a condiciones de desigualdad, a como se lo vislumbra en la actualidad como un ente a través del cual se ejercita el poder en busca de beneficiar a la colectividad.

Georges Burdeau señala como: *“Titular abstracto y permanente del poder, cuyos gobernantes no son sino agentes de ejercicio esencialmente pasajeros”*<sup>1</sup>.

Para Herman Jaramillo, es:

Un hecho social e histórico. Actualmente se considera al Estado como la máxima organización histórica, política y jurídica, planificado y

---

<sup>1</sup> BURDEAU Georges. Droit constitutionnel et institutions politiques. 15 éd. París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. 1972. pág. 13.

diseñado por obra y voluntad del ser social. Soberano, gobernado y administrado constitucional y legalmente en línea vertical y horizontal y en forma centralizada y descentralizada por funcionarios públicos, en función social, moral y transparente. Es una persona legal integrada por un territorio, una población, un gobierno y un fin común<sup>2</sup>.

Vladimiro Naranjo lo establece como: *“Un conglomerado social, política y jurídicamente constituido, asentado sobre un territorio determinado, sometido a una autoridad que se ejerce a través de sus propios órganos, y cuya soberanía es reconocida por otros Estados”*<sup>3</sup>.

El Estado es una estructura organizativa, que abarca un lugar y población específicos, además está representada por un gobierno quien ostenta la soberanía tanto interna como externa, su proceder debe estar enmarcado en la normatividad establecida tendiente a lograr el beneficio colectivo.

Surge por la necesidad de proteger, estabilizar y normar, las diversas relaciones que puedan darse entre los individuos de un lugar determinado, así se constituye en una organización, en donde los grupos de poder ejercen la autoridad para dirigir acciones en beneficio de la sociedad que lo integra, con lo que se denotan dos grupos los gobernantes y gobernados. Y en donde este

---

<sup>2</sup> JARAMILLO Herman. Manual de Derecho Administrativo. Editorial de la Universidad Nacional de Loja. Loja Ecuador. 1999. pág. 43.

<sup>3</sup> NARANJO Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Octava Edición. Bogotá-Colombia. 2000. pág. 86-87.



poder, es otorgado por el pueblo al momento de elegir a sus representantes, los que a través de los diferentes órganos públicos tratarán de cristalizar el mayor de los propósitos del Estado que es lograr el bien común.

#### **4.1.2 La Administración Pública.**

Para desarrollar la actividad del Estado, surge la Administración Pública, la que antes de la Revolución Francesa era considerada como parte únicamente del poder ejecutivo, más a partir de esto adquiere una connotación amplia, abarcando como debe ser, a todo el aparato Estatal y calificándose como una función del mismo.

Así los autores la definen como a continuación se señala.

Jorge Zavala Egas, la define como: *“Todo órgano con potestad pública (elemento subjetivo) que desempeña unas funciones administrativas que le están reservadas en el marco constitucional y legal (elemento objetivo), para la satisfacción de los intereses generales (elemento teleológico o finalista)”*<sup>4</sup>.

Eduardo García de Enterría, establece que la Administración Pública es: *“En cuanto persona, un sujeto de Derecho que emana declaraciones de voluntad,*

---

<sup>4</sup> ZAVALA EGAS Jorge. Lecciones de Derecho Administrativo. Primera Edición. Guayaquil-Ecuador. 2011. pág. 214.

*celebra contratos, es titular de un patrimonio, es responsable, es justiciable, etc.”*<sup>5</sup>

Miguel S Marienhoff señala que: *“Es la actividad permanente, concreta y práctica, del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran”*<sup>6</sup>.

La Administración Pública, es una actividad técnica, jurídica y permanente realizada por el Estado a través de sus instituciones, para lograrlo utiliza la planificación, organización, dirección, coordinación, control y evaluación respecto del funcionamiento de los servicios públicos, desarrollando estas funciones en base al poder otorgado por la sociedad y su propósito es lograr el bienestar común.

Con ello se observan tres aspectos que concurren como son: el poder, la actividad y el propósito. Al referirse al poder, será aquel que la ley le otorgará para que pueda desempeñar sus funciones; respecto de la actividad, al estar en constante interacción con otros sujetos, mediante la declaración de su voluntad en actos, contratos y demás acciones materiales; y el propósito, será en que todo estará encaminado a servir a la colectividad.

---

<sup>5</sup> GARCÍA DE ENTERRIA Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Duodécima Edición. Madrid. España 2005. pág. 32

<sup>6</sup> MARIENHOFF. Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Argentina. 1994. pág.46.

Así, ésta adquiere un sustancial protagonismo dentro del engranaje Estatal, como una figura jurídica con personalidad propia, la que en todo momento debe cumplir con los preceptos legales establecidos, que implicarían, en caso de desapego o inobservancia de la ley, su sometimiento a la justicia.

#### **4.1.3 Derecho Administrativo.**

En estrecha relación al punto antes tratado, está el Derecho Administrativo, como un aspecto necesario para el desarrollo de la Administración Pública, ya que viene a frenar los posibles excesos en los que pudiera verse inmersa al no contar con esta herramienta que señalará el camino por donde deberá transitar. El Derecho Administrativo, con el transcurrir del tiempo ha sido objeto de varios cambios, así, en sus inicios estuvo al servicio del poder, más en la actualidad ha superado aquella forma para dirigirse al servicio de los ciudadanos.

Fernando Garrido lo define como: *“Aquella parte del Derecho público que regula la organización y el funcionamiento del Poder ejecutivo y sus relaciones con los administrados, así como la función administrativa de los diversos Poderes y Órganos constitucionales del Estado”*<sup>7</sup>.

El Derecho Administrativo, se encuentra inmerso dentro del Derecho Público, el que abarca un conjunto de principios, normas relativas a las diversas

---

<sup>7</sup> GARRIDO FALLA Fernando. Sobre el Derecho Administrativo y sus ideas cardinales en Revista de Administración Pública. Nro.07. Enero-abril. 1952. pág. 11.

actividades que desarrolla el Estado con la finalidad de satisfacer intereses generales, en donde se genera una relación entre éste y los ciudadanos y en donde el primero ordena y los segundos cumplen, todo en base a lo previamente reglado; además a éste Estado pertenecen todas las instituciones y órganos que forman parte de las diversas funciones del Estado, como también aquellas entidades que forman parte del sector público.

Miguel S Marienhoff define al Derecho Administrativo como:

El conjunto de normas y de principios de derecho público interno, que tiene por objeto la organización y el funcionamiento de la administración pública, como así la regulación de las relaciones interorgánicas, interadministrativas y las de las entidades administrativas con los administrados<sup>8</sup>.

Para Eduardo García de Enterría, es:

Es una rama del Derecho Público, es un derecho de naturaleza estatutaria, en cuanto se dirige a la regulación de las singulares especies de sujetos que se agrupan bajo el nombre de Administraciones Públicas, sustrayendo a estos sujetos singulares del Derecho común<sup>9</sup>.

El Derecho Administrativo, al ser una rama del Derecho Público, se constituye en un conjunto de normas y principios, que abarcan el aparato Estatal en

---

<sup>8</sup> MARIENHOFF. Ob. cit. pág.79-80.

<sup>9</sup> GARCÍA DE ENTERRIA. Ob. cit. pág. 44.

cuanto a sus instituciones y órganos que lo conforman, regulando las diferentes relaciones entre si y de estas con los administrados, tratando en todo momento mediante la utilización de medios sólidos cumplir con los objetivos globales, llegando a satisfacer las necesidades de servicios públicos o los intereses generales de la sociedad.

#### **4.1.4 Formas de expresión de la voluntad administrativa.**

##### **4.1.4.1 Los Actos Administrativos.**

Para que la Administración Pública pueda desarrollar sus actividades requiere de mecanismos que le permitan expresar, manifestar su voluntad, creando consecuencias de carácter jurídico en sus destinatarios.

Roberto Dromi, lo define como: *“Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa”*<sup>10</sup>.

Para Eduardo García de Enterría es: *“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”*<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> DROMI Roberto. El Procedimiento Administrativo. Fundación de Centro de Estudios y Políticos y Administrativos. Argentina. 1998. pág. 137.

<sup>11</sup> GARCÍA DE ENTERRIA. Ob. cit. pág. 550.

Al referirse a declaración de voluntad, se trata de algo netamente intelectual, en donde la Administración exterioriza su conocimiento en aplicación de la norma, es preciso acotar que se trata de un acto unilateral, en donde sólo la Administración Pública en toda su esfera los pueden producir; en ejercicio de una potestad administrativa, hace referencia al sentido de legalidad, en cuanto la misma ley otorga a estos entes funciones específicas a ejercer, de tal manera que debe estar expresamente conceptualizado en la norma jurídica el Acto Administrativo, por lo que deberá obedecer a lo pre establecido.

De esta manera concluyo, que el Acto Administrativo, es un medio a través del cual la Administración Pública mediante sus instituciones expresan su voluntad o decisión respecto de algo, lo que tendrá efectos jurídicos directos en quien o en quienes recaiga esta expresión.

#### **4.1.4.1.1 Elementos de los Actos Administrativos.**

Del concepto de Acto Administrativo inicialmente citado, se desprenden varios elementos que es preciso definirlos individualmente:

**Declaración.-** Patricio Secaira señala:

Es la manifestación expresa de la decisión administrativa; por medio de ella se explica la opinión, la intención que sobre determinado asunto toma la administración pública. La declaración formaliza el parecer

administrativo, por ello siempre es escrita. No obstante, es factible que existan decisiones administrativas orales<sup>12</sup>.

Consiste en emitir la disposición de la Administración Pública respecto de un asunto, el mismo que en la mayoría de los casos es por escrito, aunque se permite la oralidad e inclusive las señas como lo hace por ejemplo un agente de tráfico. Con los avances tecnológicos también se consideran declaraciones escritas los correos electrónicos siempre que provengan de la autoridad competente.

**Unilateral.-** *“Para la manifestación de la voluntad administrativa y la obligatoriedad del cumplimiento del acto respectivo, basta el pronunciamiento del órgano competente”*<sup>13</sup>.

Todo órgano de la Administración Pública tiene la facultad para emitir un pronunciamiento y para ello no requiere el criterio del administrado, así, su voluntad no se considera en la emisión de un Acto Administrativo, su actuación puede ser parte del proceso de formación de este, pero no significará que se considere su voluntad para establecerlo como para lograr su efectivo cumplimiento.

---

<sup>12</sup> SECAIRA Patricio. Curso Breve de Derecho Administrativo. Primera Edición. Quito-Ecuador. 2004. pág.180.

<sup>13</sup> PÉREZ Efraín. Derecho Administrativo. Tercera Edición. Tomo I. Quito-Ecuador. 2009. pág.431.

**Ejercicio de la Función Administrativa.-** *“Son factibles de ser expedidos por las personas naturales en ejercicio de la titularidad de un cargo público; esto es, ejerciendo una función administrativa”<sup>14</sup>.*

Los Actos Administrativos se desprenden de la función administrativa por las facultades que la Constitución o la Ley les otorga, independientemente del poder del que provengan como puede ser del Ejecutivo, Legislativo o de los restantes según nuestro ordenamiento jurídico, bastará que sea expedido por los funcionarios que ejercen esta función.

**Productor de efectos jurídicos.-** *“Es operar una modificación en el orden jurídico, creando derechos o deberes de otros sujetos de derecho, a diferencia del hecho”<sup>15</sup>.*

Se trata de que el Acto Administrativo genere consecuencias o repercusiones sobre quienes recae el mismo las que pueden ser en forma positiva o negativa, creando o modificando derechos o deberes.

**En forma directa o inmediata.-** *“La administración emisora de la decisión tiene la capacidad de hacerla cumplir inmediatamente, siempre y cuando hayan*

---

<sup>14</sup> SECAIRA. Ob. cit. pág.180.

<sup>15</sup> GORDILLO Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. F.D.A. Tomo I. Buenos Aires. 2004. pág. 9.



*sido publicitados en forma legal, mediante la notificación respectiva al administrado a quien va dirigida la resolución*<sup>16</sup>.

Una vez que el acto cumpla con lo señalado en la norma constitucional o legal, éste deberá cumplirse, según el contenido del mismo, ya que su efectividad no requiere de otro acto.

#### **4.1.4.1.2 Requisitos del Acto Administrativo.**

Para que el Acto Administrativo esté revestido de validez formal y material, requiere cumplir ciertos requisitos esenciales como la competencia, motivación, objeto, causa, procedimiento, plazo, forma y publicidad. Para mayor claridad, a continuación se analiza brevemente cada uno de ellos.

**Competencia.-** *“Resulta la aptitud legal de obrar del órgano administrativo”*<sup>17</sup>.

Es la facultad que la Constitución o la ley otorga a un órgano de la Administración Pública sea Central, Institucional o Seccional, para que el funcionario actúe dentro del marco a él atribuido; la competencia se distribuye en razón de la materia, grado, territorio y del tiempo. Respecto de la materia, la competencia es la tarea que legítimamente ejerce un órgano de la Administración; del grado, es la posición que tiene el órgano dentro de la

---

<sup>16</sup> SECAIRA. Ob. cit. pág.181.

<sup>17</sup> GORDILLO. Ob. cit. pág. 5

escala jerárquica; del territorio, es el espacio físico en donde se ejerce una función; y del tiempo, es la fecha, el plazo o el término dentro del cual se puede ejercer las atribuciones conferidas.

**Motivación.-** *“Es reconducir la decisión que el mismo se contiene a una regla de derecho que autoriza tal decisión o de cuya aplicación surge”*<sup>18</sup>.

Los Actos Administrativos que emitan las entidades de los poderes públicos deberán motivarse, esto es que se harán constar las normas o principios jurídicos en que se basa, además se explicará la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, es decir se indicarán los fundamentos de hecho, de derecho, técnicos, lógicos y jurídicos, lo contrario adolece de nulidad absoluta, conforme lo determina el literal l) del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.

**Objeto.-** *“Es la concreción de la resolución administrativa. Puede definirse también como la finalidad, la intencionalidad de la administración pública, encaminada a señalar el alcance o el propósito de la resolución que emite, para crear un efecto jurídico y práctico determinado”*<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> GARCÍA DE ENTERRIA. Ob. cit. pág. 570.

<sup>19</sup> SECAIRA. Ob. cit. pág.187.

Es el contenido del acto sobre el cual se trata de crear, modificar, reconocer o extinguir derechos u obligaciones, así este debe ser físicamente posible de realizarse, cierto, determinado, comerciable y lícito.

**Causa.-** *“No es otra cosa que la suma de antecedentes que exigen la emisión de la voluntad administrativa; es la razón o motivo por la cual la administración pública se ha puesto en movimiento”*<sup>20</sup>

Es la razón debidamente fundamentada que motiva a las personas a exteriorizar libremente un acto jurídico, estará relacionada y en armonía con la Constitución, la ley, la moral, las buenas costumbres y el orden público. Se puede producir por petición de un administrado o por necesidad de la Administración, será necesario contar con la causa misma con lo que se entenderá su carácter de lícita.

**Procedimiento.-** García de Enterría señala que:

Aparece como una ordenación unitaria de una pluralidad de operaciones expresadas en actos diversos realizados heterogéneamente (por la función, por la naturaleza) por varios sujetos u órganos, operaciones y actos que, no obstante su relativa autonomía, se articulan en orden a la producción de un acto decisorio final<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> SECAIRA. Ob. cit. pág.187.

<sup>21</sup> GARCÍA DE ENTERRIA. Ob. cit. pág. 566-567.

Es el conjunto de actos secuenciales, reglas o trámites que se realizan para expedir un Acto Administrativo en observancia de lo que dispone el ordenamiento jurídico para llegar a una decisión de la autoridad encargada de la función administrativa pública.

**Plazo.-** Patricio Secaira establece:

Es adecuar su actuación a la oportunidad que el hecho puesto a su conocimiento y resolución exige. Cuando la ley señala un plazo o término dentro del cual la administración debe decidir, éste debe ser cumplido inexorablemente, puesto que en caso de resolver vencido aquel, éste pierde eficacia jurídica en razón de que la autoridad actuó fuera de su competencia temporal respecto del asunto materia de la decisión administrativa<sup>22</sup>

Son los períodos de tiempo determinados en la Constitución o la Ley para que la Administración pueda decidir sobre los asuntos puestos a su consideración o para que se desarrollen los procedimientos que requiere la formación del Acto Administrativo.

**Forma.-** *“Es la manera que la ley exige debe cumplirse para que se emita la voluntad administrativa. Pero también el acto debe ser escrito para que exista la seguridad de su emisión”*<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> SECAIRA. Ob. cit. pág.188.

<sup>23</sup> Ibídem. pág.188.

Es la manera de exteriorizar la decisión administrativa al emitirse el acto o la manera de hacer conocer el contenido u objeto del mismo a través de un escrito, el que deberá contener el nombre del organismo público, lugar y fecha de emisión del acto, además la firma de la autoridad competente. Requisitos necesarios para la existencia, validez formal y eficacia jurídica de los actos que estarán sujetos a determinadas formalidades que deben observarse constituyéndose en garantías de juridicidad con el fin de proteger el interés y el derecho de los administrados.

**Publicidad.-** Patricio Secaira dice:

Es la forma legal de poner en conocimiento del administrado la decisión de la autoridad pública. Para ello existen varios mecanismos, siendo el más común la notificación escrita, otros pueden ser la publicación del acto en el Registro Oficial, en las pertinentes gacetas o en periódicos de amplia circulación<sup>24</sup>

Es el procedimiento por medio del cual se hace conocer al administrado, la decisión de la Administración. De aquí se desprende la notificación y la publicación; en el primer caso se trata de la comunicación al interesado sobre la resolución adoptada y la segunda, de hacer conocer al público la decisión de la Administración la cual puede hacerse a través del Registro Oficial, Gaceta

---

<sup>24</sup> SECAIRA. Ob. cit. pág.189.

Oficial cuando se trate de entidades del Régimen Autónomo Descentralizado u otros medios, según corresponda.

#### **4.1.4.2 Hecho Administrativo.**

El Hecho Administrativo, se considera exclusivamente a todo aquello que la Administración materialmente realiza.

Roberto Dromi lo conceptualiza así: *“Es toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos”*<sup>25</sup>

Se trata de aquello que la Administración debe desarrollar para llegar a cumplir sus funciones y con ello sus objetivos, éste cumplimiento puede o no ser el resultado de un Acto Administrativo previo o simplemente puede ser el despliegue de su actividad, en todo caso se generan secuelas en quien o quienes recaiga de manera directa o indirectamente. Siempre será la realización material de una actividad por sí misma o producto de un acto previo.

Los hechos administrativos para Tomás Salcedo son: *“Cuando la administración actúa sin título jurídico alguno y llevan a cabo una actuación material, por ejemplo el derribo de un edificio”*<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> DROMI. Ob. cit. 1998. pág. 195.

<sup>26</sup> SALCEDO Tomás. Los Actos Administrativos. Universidad Carlos III de Madrid. Lección Nro. 08. pág.6.

Así al hablar de Hechos Administrativos, se refiere a aquellas actuaciones materiales o físicas de parte de la Administración, las cuales cambian las circunstancias anteriores a que se diera el hecho, es la ejecución de un acto, el desarrollo de actividades que exterioriza la función administrativa para cumplir con sus objetivos, puede ser el resultado de la ejecución de un Acto Administrativo o no.

#### **4.1.4.3 Actos de Simple Administración.**

Los Actos de Simple Administración, se constituyen en medios necesarios, que se desarrollan dentro de la Administración, los que sirven simplemente para su desenvolvimiento o para la configuración y ejercicio de su voluntad.

Los actos de simple administración, Roberto Dromi, establece que: *“Es toda declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma indirecta”*<sup>27</sup>.

Por la multiplicidad de relaciones que se dan dentro de los órganos, como también entre ellos, la Administración utiliza esta forma para moverse en este escenario, los resultados no producen consecuencias jurídicas y generalmente

---

<sup>27</sup> DROMI. Ob. cit. 1999. pág. 282.

ayudan a formarse concepciones profundas sobre temas que servirán de medio para la emisión de un Acto Administrativo.

Los Actos de Simple Administración son aquellas actuaciones generadas a lo interno de la Administración Pública, preparatorias, como medios que sirven para producir el Acto Administrativo, como es el caso de los informes, dictámenes, etc., los cuales no ponen fin, no generan efectos jurídicos inmediatos y por tanto no son impugnables.

#### **4.1.4.4 Reglamento Administrativo.**

Sirven como instrumentos para que la Administración, especifique, detalle, señale los mecanismos, la forma en que deberá aplicarse una ley.

Roberto Dromi lo define como: *“Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa”*<sup>28</sup>.

Es la manifestación de parte de la Administración, la que requiere de la facultad que le otorga la Constitución y la ley para ejercer esta atribución, permitiéndole plasmar su criterio, el que no requerirá aprobación de los administrados, pero sí deberá sujetarse a lo contemplado en la ley que se va a reglamentar, cuando

---

<sup>28</sup> DROMI. Ob. cit. 1998. pág. 266.



se cuente con la misma; las consecuencias serán de carácter general ya que cubrirán a todos los que se encuentren bajo estas figuras jurídicas creando derechos y obligaciones en igualdad de condiciones tanto para la Administración como para los administrados.

Eduardo García Enterría lo conceptualiza como: "*Toda norma escrita dictada por la Administración*"<sup>29</sup>

Los Reglamentos Administrativos, como parte de la legislación jurídica, tienen como función en unos casos, establecer formas detalladas, técnicas que sirvan para la aplicación de una ley, debiendo alinearse a la misma, con ello se facilita el desarrollo de diversas circunstancias administrativas; en otros tan sólo por la facultad otorgada en la Constitución o en la ley en razón de la competencia exclusiva en temas específicos, aún en ausencia de ley. En nuestra normativa esta facultad está dada generalmente a la Función Ejecutiva, además al Consejo Nacional Electoral, a la Contraloría General del Estado, etc.

#### **4.1.4.5 Contrato Administrativo.**

Son medios que permiten el aseguramiento de lo acordado, la protección de los recursos públicos destinados a la adquisición, elaboración o mejora de los aspectos que atañen a la Administración Pública.

---

<sup>29</sup> GARCÍA DE ENTERRIA. Ob. cit. pág. 181.

Roberto Dromi lo define: *“Es toda declaración bilateral o de voluntad común, productora de efectos jurídicos entre dos personas, de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa”*<sup>30</sup>.

Es una forma de expresión de la Administración Pública, en donde permanentemente una de sus partes es ésta, en tanto la otra es un administrado u otro ente estatal, en ambos se crean derechos y obligaciones a cumplir, de forma igualitaria se entiende, aún cuando en la realidad la Administración Pública establezca los lineamientos a los cuales debe adherirse la otra parte.

Patricio Secaira señala que son: *“Acuerdos de voluntades en los cuales al menos una de las partes es la administración pública”*<sup>31</sup>.

El Contrato Administrativo, es aquel que se realiza entre los órganos del Estado ó entre este y una persona sea natural o jurídica, produce efectos jurídicos entre las partes, el propósito generalmente consiste en realizar obras, proveer servicios, realizar investigaciones u otras actividades materiales necesarias para cumplir con los objetivos de la Administración con miras a ofrecer beneficios a los administrados.

---

<sup>30</sup> DROMI. Ob. cit. 1998. pág. 297.

<sup>31</sup> SECAIRA. Ob. cit. pág.172.

## **4.2 MARCO DOCTRINARIO.**

### **4.2.1 El Procedimiento Administrativo.**

La Administración Pública permanentemente está en interacción con los administrados, a pesar de que su accionar tienda a generar repercusiones positivas (acción objetiva), habrán casos en que se pierda esta objetividad y se obre erradamente (acción subjetiva), produciendo consecuencias negativas, en donde se precisa contar con aspectos perfectamente delimitados, que contribuyan a garantizar el ejercicio pleno de los derechos de quienes están involucrados, sin olvidar que estas situaciones pueden darse también a la inversa, en donde el error puede ser del administrado y no de la Administración.

Con ello se torna evidente que el Procedimiento Administrativo tiene como finalidad, que la Administración Pública cumpla con los mecanismos, lineamientos por los que está conformado, debiendo ceñirse en todo momento a lo expresamente señalado en la norma jurídica, para que su proceder tenga legalidad, además se proyecta como una garantía que permite la protección de los administrados cuando estos intuyan que sus intereses están siendo vulnerados por la acción administrativa.

Dentro de esta esfera de mecanismos a seguir para resolver un asunto, generalmente se tiende a confundir el Procedimiento Administrativo con el proceso, situaciones que a pesar de tener similitudes a primera vista, distan mucho en cuanto a lo que cada uno conlleva y persiguen como se verá más adelante.

Para Patricio Secaira el procedimiento es:

La unión de varios actos, coordinados y ligados unos a otros, encaminados a un propósito previamente establecido. Son los trámites que deben efectuarse, con la participación de la administración, los interesados y los terceristas (de existir). En tanto que el proceso es: El conjunto de actividades, trámites, solemnidades, formalidades que deben cumplirse para que los órganos judiciales o jurisdiccionales expidan sentencias o decisiones relacionadas con cuestiones de orden administrativo<sup>32</sup>

Pedro Aberastury y María Rosa Cilurso señalan:

El procedimiento se refiere a todos los actos que tienen por finalidad última el dictado de un acto administrativo. El vocablo proceso se utiliza para designar todo los actos de carácter procesal que tienen por finalidad el dictado de una sentencia por parte del Juez<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> SECAIRA. Ob. cit. pág.157

<sup>33</sup> ABERASTURY Pedro. Curso de Procedimiento administrativo. Depalma. Buenos Aires. 1998. pág.17-18

Se aprecia similitud en cuanto ambos son caminos, senderos por los que, las actuaciones de los órganos de la Administración deben transitar, para producir una decisión que tenga legitimidad por haber observado lo señalado en la Constitución y la ley.

Se diferencian por algunas situaciones, respecto del procedimiento, este se genera y se sigue en los órganos de la Administración Pública, por tanto es ella la que emitirá su voluntad sobre un asunto determinado, los administrados participan como parte activa del mismo para hacer valer sus derechos, aportan elementos que sirven para sustentar su postura, pero es la Administración Pública la que finalmente decide acogerlos o no, para formular su decisión y una vez que se ha concluido con todas las etapas el administrado tiene dos caminos, el primero aceptar la decisión o impugnarla en vía Judicial.

Relacionado al proceso, este se ventila en la vía Judicial, en los Juzgados y Tribunales de Justicia, en donde los Jueces serán los encargados de poner fin a un asunto generado en la Administración Pública y puesto a su conocimiento, intervienen dos partes, la Administración Pública y el administrado, cada uno en igualdad de condiciones para aportar lo necesario para que prevalezcan sus intereses, en donde un tercero imparcial el Juez, tomará una decisión definitiva una vez agotada toda esta etapa.

Eduardo García de Enterría establece que hay semejanzas entre procedimiento y proceso, advierte que las diferencias están en las finalidades, así señala:

El proceso tiene como fin esencial la averiguación de la verdad y la satisfacción de las pretensiones ejercitadas por las partes mediante la decisión de una instancia neutral e independiente de ellas, el Juez o Tribunal. En cambio, el procedimiento administrativo, si bien constituye una garantía de los derechos de los administrados, no agota en ello su función, que es, también, y muy principalmente, la de asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general mediante la adopción de las medidas y decisiones necesarias por los órganos de la Administración, intérpretes de ese interés y, al propio tiempo, parte del procedimiento y árbitro del mismo<sup>34</sup>

El Procedimiento Administrativo, para el autor antes señalado presenta una doble función, primero, la calidad de ser un mecanismo que permite la defensa de los derechos consagrados en la Constitución y las leyes, como una garantía para su cumplimiento; y el de ser medios mediante los cuales la Administración presta un servicio a los administrados, los que deben reflejarse en la solución ágil y efectiva de los casos, llegando con ello a satisfacer las necesidades de la colectividad.

Es preciso anotar que el Procedimiento Administrativo lleva implícita una garantía importante, ya que las personas intervienen directamente en los asuntos que podrían lesionar sus derechos, por lo tanto dentro del

---

<sup>34</sup> GARCÍA DE ENTERRIA Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. Duodécima Edición. Madrid. España 2005. pág. 453

procedimiento administrativo un aspecto medular sería la forma en que deben proceder los administrados para ejercer sus derechos, misma que debe ser claramente preceptuada. Esto se torna relevante ya que en el Estado social de derecho, lo medular es la participación de los ciudadanos en las diferentes actuaciones del Estado, mucho más cuando ese proceder puede ser perjudicial a sus intereses previamente reconocidos en las normas.

En el desarrollo de la actividad administrativa pública, se configura el Procedimiento Administrativo, el que sirve como un mecanismo que articula una serie de trámites a realizar, que a más de ayudar a que los asuntos de la Administración que se derivan por la multiplicidad de relaciones con los administrados se resuelvan en la misma vía, sirve también como una garantía que les permite intervenir activamente para efectivizar el reconocimiento de sus derechos consagrados en la Constitución y la ley.

#### **4.2.2 Clases de procedimientos.**

Eduardo García Enterría, los divide de la siguiente manera:

##### **a) Según las actividades, en Generales y especiales.**

**Generales.-** En donde se establecen aspectos de carácter general para todas las actividades, buscando la unidad en el desarrollo del procedimiento.

**Especiales.-** Aquellos que se direccionan a un trámite en particular, a una especialidad en razón de sus características propias.

**b) Según su finalidad en Declarativos, Ejecutivos y de Simple Gestión.**

**Declarativos.-** Tienen como fin formar una decisión. Se subdividen en:

**Sancionador.-** Cuando sanciona por alguna falta expresa de la ley.

**Revisión.-** Para dejar sin efecto una decisión previa. Puede ser de **oficio**, cuando la Administración por iniciativa propia procede a valerse de esta forma; **recurso**, cuando actúa el administrado en calidad de afectado de la decisión de la Administración.

**Ejecutivos.-** Aquellos que efectivizan la decisión previamente adoptada.

**Simple Gestión.-** Los que se dan a lo interno, sirven para sobre ellos tomar una decisión.

**c) Según la forma y tiempo en Ordinarios y Sumarios.**

**Ordinarios.-** Son los que se dan respetando todos los plazos impuestos en la ley.

**Sumarios.-** Cuando los plazos son cortos respecto del trámite ordinario, reducidos generalmente a la mitad.



El autor Juan Carlos Cassagne, señala:

Existen diferentes clases de procedimientos administrativos. Desde aquellos que tienen en cuenta su carácter general o especial, hasta los procedimientos declarativos de impugnación, son numerosas las clasificaciones que se han formulado en el campo normativo y doctrinario<sup>35</sup>

Con ello ambos autores coinciden en clasificar al Procedimiento Administrativo en general y especial; y en procedimientos declarativos, ejecutivos y de simple gestión. Pero Cassagne al referirse a los procedimientos declarativos los subclasifica en: disciplinario, de revisión ex officio, de la Administración de control y recursivo o de impugnación; lo restante igual. En tanto Enterría los considera también como ordinarios y sumarios.

Es medular considerar esta clasificación del Procedimiento Administrativo ya que será prescindible considerarla al momento de unificar el procedimiento administrativo, tratando en el de abarcar la mayoría de estos aspectos que conviertan al procedimiento administrativo en una herramienta accesible, comprensible y fácil de aplicar por parte de los administrados y la Administración Pública.

---

<sup>35</sup> CASSAGNE Juan Carlos. Derecho Administrativo. Tomo II. Primera Edición. Lima-Perú. 2010. Pág. 635.

#### 4.2.3 Principios Generales del Procedimiento Administrativo.

Los principios son aquellas bases sobre las cuales se sustenta el Procedimiento Administrativo, siendo esencial su observancia para lograr la unificación del mismo y que sirva a las razones por la que se ha constituido en una forma jurídica medular dentro del desarrollo del engranaje Estatal como es, el medio que permite a los administrados la intervención en las decisiones de la Administración, garantía para que se reconozcan sus derechos previamente consagrados y para que sea rápida la solución de conflictos logrando con ello la eficiencia que se espera de la Administración a la vez que ella cumple con su máxima premisa que es lograr el bienestar común.

Cada autor agrupa diferentes principios que a su parecer deben integrar el Procedimiento Administrativo.

Así Juan Carlos Cassagne señala los siguientes: *“De legitimación, verdad material, oficialidad, informalismo, debido proceso adjetivo, la eficacia y la gratuidad”*<sup>36</sup>

Eduardo García Enterría, establece los siguientes principios: *“El carácter contradictorio, economía procesal, in dubio pro actione, oficialidad, exigencia de legitimación, imparcialidad, transparencia y gratuidad”*<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> CASSAGNE Juan Carlos. Tomo II. Ob. cit. pág. 643-644.

A continuación se detallan los que se consideran más importantes:

### **1. El carácter contradictorio.**

Enterría señala:

Es de esencia a todo procedimiento su carácter contradictorio, es decir, la posibilidad de que se hagan valer los distintos intereses en juego y de que esos intereses sean adecuadamente confrontados en presencia de sus respectivos titulares antes de adoptar una decisión definitiva<sup>38</sup>

El Procedimiento Administrativo puede iniciarse de oficio o a petición de parte, en cualquier caso, siempre deberá observar éste principio, que consiste en la igualdad de condiciones de ambas partes, la una ante la misma Administración Pública, en donde esa igualdad se refleja en que se deberá implicar a las personas que se creyere se afectarán sus derechos, para que intervengan en el Procedimiento Administrativo, cuando no hayan sido ellas las que iniciaron el mismo.

Asimismo se les reconocen otros derechos como el tener acceso a documentación relacionada a su asunto, puede solicitar y participar en la recolección de la prueba, conocer los funcionarios que tratarán su asunto, entregar información que considere relevante, participar en la audiencia,

---

<sup>37</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA. Tomo II. Ob. cit. pág. 470.

<sup>38</sup> GARCÍA DE ENTERRIA. Tomo II. Ob. cit. pág. 473.

proponer los recursos, en fin intervenir en el desarrollo del procedimiento, todo lo cual deberá considerarlo la Administración para expedir su resolución, debiendo en todo caso darse la confrontación en todas las partes del procedimiento, para que el mismo sea eficaz jurídicamente.

Si no se hace efectivo el debate contradictorio con todo lo que encierra el mismo como por ejemplo el conocer el asunto posible que lesionará sus derechos, teniendo con ello la posibilidad de intervenir con aquellos argumentos jurídicos y probatorios que ayuden a mantener su postura, la resolución a que llegue la Administración no sería válida y por tanto tampoco el Procedimiento Administrativo.

## **2. Eficacia o economía procesal.**

La Administración Pública, debe propender a que el despliegue de su actividad se ejecute de forma eficaz, para ello la ley puede conceder actuación discrecional, la misma que deberá estar dentro de los preceptos legales que reconocen derechos como la Constitución y la ley.

Jorge Zavala Egas establece:

Existen los entes administrativos para prestar un servicio o proporcionar un bien a los ciudadanos, a la sociedad. La eficacia de un procedimiento eficaz se plasma en su idoneidad para conseguir el resultado

perseguido. El procedimiento eficaz se trata del que canaliza la actividad de la Administración Pública para generar un acto administrativo de naturaleza resolutoria que adquiera validez y eficacia jurídicas y que, por tanto, sea cumplido<sup>39</sup>

Este principio se sustenta en que la Administración Pública en sus actuaciones debe aplicar los medios que resulten óptimos para lograr que el Procedimiento Administrativo se desarrolle de manera ágil, rápida, evitando aspectos, trámites que dilaten el avance y terminación del mismo, teniendo presente en todo momento que ello debe proceder siempre en consonancia a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

Por aplicación de este principio no se puede desconocer los derechos de los administrados, todo lo contrario bien aplicado este principio ayuda a que el procedimiento se desarrolle sin obstáculos que retarden la resolución del asunto. Entre los trámites para lograr este principio están cuando se trate de un mismo asunto, la unión de las reclamaciones o expedientes en uno sólo,

### **3. In dubio pro actione.**

Este postulado prepara el sendero por el cual se superan las formalidades conceptuadas en la ley, ya que el procedimiento se lo concibe como un

---

<sup>39</sup> ZAVALA EGAS Jorge. Primera Edición. Ob. cit. pág. 470-471.

sendero ordenado de trámites cuyo objetivo es la resolución de un asunto determinado y en donde siempre se presentarán inconvenientes, los que deberán ser resueltos de la mejor manera de tal forma que se continúe hasta llegar a la conclusión del caso.

Enterría dentro del enunciado de este principio señala:

...que postula a favor de la mayor garantía y de la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción y, por lo tanto, en el sentido de asegurar en lo posible, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento<sup>40</sup>

El principio *in dubio pro actione*, se hace efectivo en el momento en que a pesar de contar con los lineamientos que debe seguir el Procedimiento Administrativo para llegar a la resolución acertada en cada caso, se encuentran con aspectos dudosos o contradictorios, en donde la Administración Pública en aplicación de este principio debe interpretar y aplicar la ley en el sentido más favorable adoptando mecanismos idóneos que permitan continuar con el desarrollo de las causas hasta lograr su terminación, observando en todo caso el cumplimiento de los derechos de los particulares consagrados en la Constitución y en la ley.

---

<sup>40</sup> GARCÍA DE ENTERRIA. Tomo II. Ob. cit. pág. 477

#### **4. Oficialidad.**

Un aspecto que se diferencia de esta son los asuntos en materia civil en donde las partes como interesadas deben impulsarlo, mientras que la oficialidad, trata de que la Administración Pública debe responder a los intereses públicos, por ello debe realizar cuanto esté en sus manos dentro de la legalidad para llegar a satisfacer ese interés, respondiendo a todos los asuntos que hayan sido iniciados tanto por el administrado como aquellos en los que la ley hace que la Administración actúe sin que anteceda una petición.

Enrique Linde Paniagua se refiere a:

las Administraciones Públicas no se conciben como organizaciones inermes, pasivas, a la espera de que los ciudadanos requieran su actividad, sino que deben tomar la iniciativa en la aplicación de la Ley. Es más, las Administraciones Públicas, incluso cuando la iniciación de un procedimiento haya tenido lugar a instancia de interesado, deben colaborar con éste en la consecución por el mismo de sus derechos, ayudándole a subsanar deficiencias, proponiendo pruebas que ayuden a la demostración de sus posiciones, etc.<sup>41</sup>

Este principio implica que la Administración Pública debe actuar aún en ausencia de petición del administrado, bastará contar con el hecho erróneo

---

<sup>41</sup> LINDE PANIAGUA Enrique. Fundamentos de Derecho Administrativo. Cuarta Edición. Colex Editorial. Madrid. 2012. pág. 315.

para que proceda a desarrollar todas las instancias contempladas en el Procedimiento Administrativo que permitan llegar a la emisión de la resolución final. Así la Administración Pública está llamada a satisfacer los intereses generales de sus administrados y que mejor manera de hacerlo mediante la puesta en escena de su actividad que siguiendo los postulados normativos permitan concluir con el asunto.

## **5.- Exigencia de legitimación.**

Enterría establece:...*“la exigencia de legitimación implica una selección, más o menos amplia, de entre el conjunto de la colectividad, de uno o varios ciudadanos, a los que refiere la Ley de modo exclusivo la posibilidad misma de promover un procedimiento”*<sup>42</sup>

Para poder intervenir o promover un asunto, se requerirá contar con una característica esencial, que tiene que ver con la relación que debe existir entre el asunto a tratar o resolver y el sujeto, lo que constituye la legitimidad, para poder actuar en defensa de sus intereses. Así una persona o varias que posean esta característica, podrán actuar frente a la Administración Pública. En sus inicios este principio se aplicaba a las personas de manera individual más en la actualidad abarca a las organizaciones, asociaciones que se crean afectadas por la actuación de la Administración Pública.

---

<sup>42</sup> GARCÍA DE ENTERRIA. Tomo II. Ob. cit. pág. 482



La exigencia de legitimación, significa que dentro del Procedimiento Administrativo tendrán derecho a intervenir aquellas personas a las que la Constitución y la ley reconoce derechos, las cuales se hallan afectadas en sus intereses por el ejercicio de la Administración Pública, con ello quienes estén en la posición de perjudicados tendrán el carácter de legítimos para intervenir en el Procedimiento Administrativo, sea en la etapa de la solicitud de inconformidad, aportando documentos, solicitando la práctica de la prueba, etc., dicha intervención puede ser individual o en conjunto cuando afecten intereses de carácter general, pudiendo aquí las asociaciones, sindicatos y demás entes que configure la ley tener esta cualidad de legitimidad para actuar, como precedente del ejercicio de igualdad efectiva.

## **6.- Imparcialidad.**

Este principio juega un papel relevante en el Procedimiento Administrativo, ya que la Administración Pública debe proceder como Juez y parte del mismo, por lo tanto resulta imperativo que la norma prevea esto y dote de las herramientas que hagan equilibrada la intervención del ente público.

Refiriéndose a esto Allan Brewer-Carías sostiene:

Conforme a este principio, la Administración, en el curso del procedimiento y al decidirlo, no debe tomar partido, ni inclinar la balanza o beneficiar ilegítimamente a una parte en perjuicio de la otra, sino que

debe tomar su decisión únicamente conforme al ordenamiento jurídico y con la finalidad de interés general que la motiva.<sup>43</sup>

Se recoge este principio por la necesidad de que la Administración Pública dentro del Procedimiento Administrativo, separe la dualidad de actuación en la que se ve inmersa, por un lado como una de la partes, al mismo tiempo que será ella la encargada de resolver el asunto sometido a controversia. Por lo tanto, deberá observar todos los pasos necesarios para que se desarrolle el procedimiento conforme lo señalado en la normativa, sin que en ningún caso su proceder tienda a favorecer o privilegiarse a sí misma o a intereses individuales de funcionarios que intervienen, sobre los hechos o personas que intervienen, ya que al hacerlo estaría desconociendo los derechos de los administrados a tener un procedimiento justo y neutral.

Para cumplir con este principio la normatividad debe proveer los medios que garanticen esta imparcialidad de la Administración Pública dentro del camino que recorre el Procedimiento Administrativo, estando aquella obligada a observarlos para lograr que el mismo sea legítimo.

## **7.-Verdad material.**

Este principio impulsa a que la Administración sea que haya o no petición del interesado promueva la investigación respecto de un asunto con la finalidad de

---

<sup>43</sup> ADENAUER-STIFTUNG Konrad. Procedimiento y justicia administrativa en América Latina. Brewer-Carías Allan. Principios Generales del Procedimiento Administrativo: Hacia un estándar Continental. México. pág. 192.

llegar a determinar los hechos conforme ocurrieron y sobre esta base tomar las decisiones del caso, que permitan corregir o mejorar la actuación administrativa frente a los administrados para lograr el bienestar común.

Patricio Secaira, señala:

Es un principio por medio del cual la administración pública está obligada unilateralmente a determinar objetivamente la realidad de los hechos puestos en su conocimiento, aún en el caso de que el interesado no los haya expresado e incluso cuando habiéndolos afirmado no los haya justificado. Es decir, la administración está obligada a solicitar y generar por sí misma todos los justificativos que sean indispensables para determinar la verdad de los hechos, a fin de decidir sobre la base objetiva que resulte de aquellos; puesto que, la administración tutela el bien común, el interés público.<sup>44</sup>

Con ello se torna interesante y muy importante el acoger este principio dentro de la actuación de la Administración ya que se convierte en una garantía para el administrado y una obligación para la Administración la que deberá recoger todos los justificativos que permitan llegar a la veracidad de los hechos para aplicar la ley según el caso, no siéndole permitido a la Administración Pública actuar bajo presunciones o supuestos.

---

<sup>44</sup> SECAIRA. Ob. cit. pág.164

## **8.- Transparencia.**

En su concepción inicial, el ejercicio de este principio se limitó únicamente al que intervenía como interesado dentro de un Procedimiento Administrativo, además de permitirle conocer sólo el estado del asunto, no el contenido del mismo, tornándose en algo imposible el obtener documentos del trámite, con lo que la Administración Pública actuaba libre de control posterior.

Al pasar el tiempo se fue puliendo esta idea, la que a pesar de constar en la normatividad legal, requería de un nuevo enfoque, con lo que surge la idea de que la Administración en lo que respecta a su funcionamiento debe buscar los medios que permitan cumplir con el ejercicio efectivo de los derechos.

Así Enrique Linde Paniagua señala lo que pretende este principio:

...supone que los interesados tienen, en cualquier momento, el derecho a conocer el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y a obtener copias de documentos contenidos en ellos, así como a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramitan los procedimientos<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> LINDE PANIAGUA Enrique. Ob. cit. pág. 317.

Con este enfoque, este principio adquiere su esencia, se concreta al postular una serie de derechos como: el reconocimiento de que todos pueden acceder a la información desarrollada por la Administración Pública y no sólo el interesado como parte del procedimiento, obviamente restringiendo el acceso en casos en que la ley señale su carácter de reservado, asimismo, se oriente en los trámites que se deben realizar, todo ello unido a los derechos antes reconocidos como el poder alegar, conocer el estado del trámite, la audiencia.

Es el principio por el cual la Administración Pública está en la obligación de permitir el conocimiento y extracción de documentos referentes al ejercicio de su actuación, sin que para ello sea necesario ser parte del procedimiento, por tanto el obrar de la Administración puede ser conocido por todos, lo que obliga a la misma a respetar las normas legales y ceñirse a lo que aquella prescribe, debiendo mantener información ordenada y completa para cumplir con este propósito, la que será sometida a control posterior.

Algo que se suma a este principio es la publicación obligatoria de la Administración Pública de los procedimientos en vigencia, así como de inquietudes que formulen los administrados, todo con el objetivo de que la norma positiva sea conocida y bien aplicada por los usuarios a quienes sirve.

Como se enunció brevemente la excepción serán aquellos casos expresamente señalados en la ley, pudiendo tratarse de casos sobre la

intimidad de las personas, delitos, seguridad, defensa del Estado, entre otras materias clasificadas y catalogadas como secreto de Estado, en estos la Administración Pública debe motivar su negativa a entregar la información.

## **9. El Debido Proceso Adjetivo.**

Juan Carlos Cassagne, señala que: *“implica el reconocimiento de tres derechos fundamentales, que garantizan la defensa del administrado durante el transcurso del procedimiento, a saber: a) derecho a ser oído; b) derecho a ofrecer y producir pruebas; y c) derecho a una decisión fundada”*<sup>46</sup>

Así el derecho a ser oído se traduce en la posibilidad de hacer conocer los motivos de su defensa a través de los recursos, reclamos, denuncias; el derecho de ofrecer y producir pruebas, consiste en que el interesado puede solicitar u ofrecer la práctica de pruebas que cree le permitirán comprobar su postura, controlando éstas como también las que despliegue la Administración; y la decisión fundada, se refiere a su derecho a obtener de la Administración un argumento sólido basado en todas las situaciones tanto de hecho como de derecho presentadas en el transcurso y fin del Procedimiento Administrativo.

---

<sup>46</sup> CASSAGNE Juan Carlos. Tomo II. Ob. cit. pág. 648.

## 10.- Gratuidad.

Este principio hace referencia al no pago de valores para la realización del Procedimiento Administrativo, con la finalidad de que la ausencia de recursos no sea obstáculo para que el administrado formule su alegación cuando se sienta afectado por el desarrollo de la actividad administrativa, a excepción de aquellos valores que consten en la ley y que sea necesario satisfacer para continuar con el procedimiento.

Enterría señala:

...el procedimiento administrativo en sí mismo (supuesta la posibilidad de comparecer personalmente sin representación ni asistencia letrada) no da lugar a otros gastos que los que, eventualmente, pueda llegar a ocasionar la práctica de las pruebas propuestas por el interesado<sup>47</sup>

Según esta aseveración el desarrollo del Procedimiento Administrativo no tendrá costo alguno, pero añade que la práctica de las pruebas deberá cubrir las el administrado, situación que en la práctica no debería ser así ya que esto puede llegar a impedir que se siga desarrollando el procedimiento y consecuentemente puede darse lugar al desistimiento del interesado llegando a vulnerar sus derechos.

---

<sup>47</sup> GARCÍA DE ENTERRIA Eduardo. Tomo II. Ob. cit. pág. 491

La Administración que está para servir a los ciudadanos, debe prestar todas las garantías necesarias para cumplir con sus fines, entre ellos estaría este principio de la gratuidad del Procedimiento Administrativo en todas sus etapas.

#### **4.2.4 Estructura del Procedimiento Administrativo.**

Esta dada por las diferentes etapas que conforman todo el Procedimiento Administrativo, así los autores lo agrupan desde sus diferentes puntos de vista, siendo en su esencia las que se presentan a continuación:

##### **1.-La iniciación: forma y efectos.**

###### **a) Iniciación de oficio o a instancia de parte.**

Jorge Zavala Egas señala:

Debe destacarse que será de oficio la iniciación de un procedimiento cuando se origina, la solicitud, en cualquier órgano administrativo o por denuncia, es decir, cuando no se lo inicia por petición o solicitud de uno o más interesados que serán los que se incoan a petición de parte.<sup>48</sup>

De oficio, se dará cuando el ente público, así lo decida, por orden de un superior o por su propia iniciativa. Por instancia de parte interesada, el administrado interpondrá la petición. No siempre se podrá actuar de oficio ya

---

<sup>48</sup> ZAVALA EGAS Jorge. Primera Edición. Ob. cit. pág. 488.



que algunos asuntos requerirán la petición de parte de los interesados para que la Administración Pública pueda actuar.

En las peticiones se exigirán los requisitos mínimos que contempla la ley, caso contrario se dará un plazo para completarla, según lo que conste en la ley, con lo que la Administración aceptará la petición e inicia el Procedimiento Administrativo. Para facilitar esto los entes públicos deberán contar con modelos, a los cuales los solicitantes podrán incrementar cualquier dato que consideren necesario.

Será necesario al momento de la entrega de la solicitud, pedir que en la copia de lo que se entrega se consigne el recibido señalando fecha, hora y rúbrica de quien recibe, considerando que esta fecha será observada como inicio del Procedimiento Administrativo.

#### **b) Efectos de la iniciación del procedimiento.**

La fecha de recepción de la solicitud como se dijo anteriormente marca el inicio del Procedimiento Administrativo, generando efectos como: que se inicia el plazo que contempla la ley para resolverlo, se interrumpe la prescripción, el interesado activa su participación, la administración tiene el deber de resolverlo caso contrario esta fecha será clave para la determinación de

responsabilidades en los funcionarios, que debieron tramitar el asunto y no lo hicieron.

## **2.- Instrucción del procedimiento.**

Enrique Linde Paniagua, la define:

...se entienden las actuaciones que la Administración y los interesados pueden llevar a cabo una vez iniciado el procedimiento (y los actos relacionados con la iniciación) y hasta la resolución del mismo, con objeto de preparar la resolución (Administración) o de reforzar los fundamentos de la pretensión (interesado).<sup>49</sup>

La Administración Pública está en la obligación sea de oficio o a petición del administrado de impulsar el Procedimiento Administrativo para llegar a la resolución del asunto y puede valerse de: las alegaciones, informes, pruebas, audiencia y vista del expediente.

### **a) Alegaciones.**

Las alegaciones son un espacio en donde el interesado presenta sus criterios de inconformidad conforme a los derechos que a su parecer le favorecen, además sustenta su parecer con documentos y todo aquello que no esté en contra de la ley y que le pueda servir para probar su tesis.

---

<sup>49</sup> LINDE PANIAGUA Enrique. Ob. cit. pág. 383.

Para Jorge Zabala Egas son: *“la exposición por escrito de la opinión del interesado y de los fundamentos que la sustentan y no están sujetas a más rigurosidad formal que de ser presentadas por escrito.”*<sup>50</sup>

No hay un momento exacto para hacer uso de las alegaciones, ya que en todo el procedimiento se lo puede utilizar siempre que sea antes de la audiencia, lo que se tomará en cuenta para la resolución final. Aun así hay casos en los que se determinará un momento específico para alegar, siendo su ausencia causa de nulidad del Procedimiento Administrativo.

Precedido a esto es necesario señalar que se debe hacer conocer a todos aquellos que pudieran resultar afectados con la realización de un asunto determinado, para que puedan interponer las observaciones que creyeren necesarias, al referirme a todos es para todos los administrados sean o no parte del Procedimiento Administrativo.

Conocidas las alegaciones por el órgano administrativo, se debe realizar su estudio y emitir un criterio sea en aceptación o rechazo, tomando en cuenta que esto puede ser motivo de nulidad posterior, así se resolverán las que provienen de los implicados directamente en el caso como los presentados por los administradores en general, pudiendo ser única para todas las alegaciones iguales.

---

<sup>50</sup> ZAVALA EGAS Jorge. Primera Edición. Ob. cit. pág. 500.

## **b) Informes.**

Son aquellos que contienen criterios técnicos, elementos de juicio, que servirán para formar una idea clara acerca de un determinado asunto y en base a ello formular decisiones.

Jorge Zabala Egas los define como: *“declaraciones de juicio, de conocimiento o de voluntad de un órgano administrativo distinto del competente para conocer del procedimiento. El autor del mismo puede integrar la misma Administración u otra o, también, puede ser una corporación o entidad privada.”*<sup>51</sup>

Su carácter de importante dentro del Procedimiento Administrativo proviene del hecho de que son emitidos por instituciones que conocen o son expertas en alguna materia, emitiéndolos en base a sus competencias.

Enterría, lo conceptualiza bajo dos puntos de vista:

1.- Desde la obligatoriedad de su emisión, a su vez pueden ser preceptivos, cuando las leyes así lo exigen; o facultativos, sin exigencia de las normas, es decir que pueden o no emitirse; debiendo considerarse que cuando lo exige la ley, su ausencia podría generar un vicio de nulidad del procedimiento.

---

<sup>51</sup> ZAVALA EGAS Jorge. Primera Edición. Ob. cit. pág. 501.

2.- Desde su fuerza o eficacia jurídica, pueden ser vinculantes, cuando el que resuelve debe considerar lo consignado en el informe puesto que proviene de un órgano que ha observado lo ocurrido con anterioridad en casos similares, además de poseer competencia compartida entre ambos órganos el que emite el informe y el que lo solicita; y los no vinculantes, de los cuales es optativo el pronunciarse en los términos expuestos en el mismo, sin que esto les reste importancia ya que al ser exigible que las resoluciones deben ser motivadas, fundamentadas, al emitir un criterio diferente se deberá indicar la razones fehacientes que llevaron a tal conclusión.

### **c) Prueba.**

Jésus González, la define como: *“aquella actividad tendiente a acreditar la veracidad o inexactitud de los hechos que constituyen la causa objetiva de la resolución que se dicte en el procedimiento.”*<sup>52</sup>

Con ello la prueba se torna en un aspecto esencial en el desarrollo del procedimiento la que se realiza con el propósito de comprobar la veracidad de los hechos aducidos o descartar los mismos, la que estará a cargo de la Administración Pública o del administrado según el que haya iniciado el procedimiento.

---

<sup>52</sup> GONZÁLEZ PÉREZ Jesús. Los recursos administrativos y económico-administrativos. III Edición. Civitas. Madrid. 1975. pág.170.

Existen los principios generales del procedimiento relacionados a la prueba, y Enterría los analiza desde el ámbito judicial considerando que dicho análisis debe hacerse con cautela, ya que hay muchas diferencias entre los dos procedimientos, así los clasifica en los siguientes:

### **1.- El principio de oficialidad y la carga de la prueba en el Procedimiento Administrativo.**

Este principio se refiere a que la Administración está en la obligación de desarrollar la actividad de las pruebas, inclusive sin que medie petición de los interesados al respecto, es decir debe practicarla de oficio. Por tanto, se debe abrir el término de prueba, para aclarar los hechos o cuando la ley así lo determine.

En este período los interesados tienen a su vez la opción de aportar con pruebas a su favor o solicitar la práctica de las que creyeren necesarias para sostener su petición. Sin embargo de aquello el peso de la oficialidad de la prueba está en la Administración la que según mandato de la ley debe llevarla a cabo y en base a ella debe buscar el esclarecimiento de los hechos que la llevan a establecer el pronunciamiento o resolución.

La ausencia del período de prueba, como de la práctica de pruebas solicitadas por el interesado, siempre que sean objetivas y necesarias para aclarar los

hechos, produce la nulidad de la resolución final, siempre que se determine que la no práctica de las mismas causó indefensión. Al hablar de pruebas objetivas y necesarias se otorga a la Administración la facultad para que ella a libre discreción decida la realización de las pruebas que considere importantes para esclarecer los hechos; pero, en caso de oponerse a la realización de una prueba solicitada, deberá fundamentar su posición, ya que este será en lo posterior objeto de revisión y podrá constituirse en vicio de nulidad del Procedimiento Administrativo.

## **2.- Duración del período de prueba.**

Se trata del lapso de tiempo que se establece durará el período de prueba, en donde se proponen y practican las que la Administración considere relevantes. La ley no puede dejar abierta la posibilidad indefinida para que se lleve a cabo esta etapa, como tampoco al criterio de las partes o de una de ellas, ya que de ser así la Administración perdería su poder y no habría concordancia con el principio de oficialidad, que le impone a la misma impulsar el Procedimiento Administrativo en todas sus fases en beneficio de la sociedad.

## **3.- Carácter no tasado de los medios de prueba.**

Se refiere al hecho de que en el Procedimiento Administrativo se pueden aplicar todos los medios de prueba que se creyeren necesarios, sin limitar la

utilización de los mismos. Así la práctica de estas pruebas puede ser: por documentos sean públicos o privados, peritos, confesión, testigos y presunciones.

En esta etapa de los medios de prueba, es necesario señalar la importancia de la participación de los interesados, en la realización de todas las pruebas que han sido admitidas, por tanto la Administración deberá informar con anticipación como y donde se llevarán a cabo las mismas, para que puedan interponer lo que creyeren necesario a su favor.

Al adquirir mayor fuerza lo relativo a la prueba de presunciones, el interesado tiene toda la carga de la prueba, como lo es en el ámbito tributario en donde lo señalado por la norma se desvirtúa en cuanto se pruebe lo contrario, pero esto se aplicaría cuando haya prueba directa sobre lo que se litiga y no existan otras alternativas de interpretación.

La prueba por indicios también se utiliza, pero para que tenga fuerza de resolución, estos deben ser probados, no puede considerarse únicamente las sospechas sobre algo, se debe explicar que basándose en los indicios probados se llega a determinar que la infracción fue cometida; de esta manera la Administración debe actuar con fundamento para que en lo posterior de existir reclamo en la vía judicial, se resuelva confirmando lo concluido con anterioridad.



#### **4.- Valoración de las pruebas.**

Se considera aquí el principio general de la prueba libre, excepto la prueba legal, en donde la misma fija su práctica; este principio se aplica en el Procedimiento Administrativo unido a las diferentes pruebas efectuadas de conformidad a las reglas de la sana crítica.

Es importante señalar que esta libertad de apreciación de las pruebas de que goza la Administración, en ningún caso se puede traducir en inmunidad, ya que las pruebas que esta realiza y que le sirven para llegar a la conclusión, no necesariamente servirá o se observarán en el ámbito Judicial al pasar el caso a esta instancia, la cual podrá efectuar las pruebas que considere necesarias para llegar a su resolución, pudiendo inclusive llegar a apreciar los elementos que componen el caso de manera muy distinta a lo resuelto por la Administración.

Generalmente se ha tendido a sobrevalorar las pruebas realizadas por la Administración y a darle fuerza probatoria a una de las pruebas que componen el expediente, por ejemplo a informes policiales en donde se plasmaban los hechos desde la apreciación del agente, lo que no debe considerarse como prueba sino sólo como denuncias, esto implicó a que el ciudadano tenga la carga de la prueba, debiendo por lo tanto él probar su inocencia, buscando los medios para desvirtuar los criterios de los agentes.

A pesar de varios retrocesos generados por incongruencias entre la norma Constitucional y las leyes, se ha logrado establecer por ejemplo que las actas de los tributos ya no son prueba en firme, sino medios de prueba que unidos a otras pruebas practicadas servirán al Juez para que forme su criterio y resolución respecto del caso.

Queda así expuesto que mientras la Administración puede utilizar una prueba procedente de funcionarios públicos como la que defina la resolución del caso, no obrará de la misma forma el ámbito contencioso administrativo ya que para este será considerada como una de las pruebas que en unión a las otras practicadas le servirán al Juez para desarrollar la resolución del caso.

#### **d) El trámite de audiencia y vista del expediente.**

Es esencial este paso de la vista del expediente y la audiencia en el desarrollo del Procedimiento Administrativo, ya que como lo consagra el principio general del Derecho que sostiene que nadie puede ser condenado sin antes haber sido oído.

De tal forma que la audiencia, no es simplemente la formulación de alegaciones, sino que el interesado si así lo requiere puede conocer todo el expediente de tal manera que pueda con todos los elementos allí contenidos preparar su defensa.

Jorge Zabala Egas se refiere a la audiencia señalando que: *“debe practicarse en todo procedimiento administrativo previa notificación, efectuada antes de que se redacte la propuesta de resolución, en la que se determinará día hora para la celebración de la misma.”*<sup>53</sup>

La vista del expediente debe realizarse antes de redactar la resolución del caso; así mismo era necesario dar a conocer el expediente al interesado como tampoco pasar la audiencia cuando este contenía los documentos y demás pruebas aportadas por el interesado, en donde al conocerlas podía interponer las alegaciones que creía le beneficiarían en el Procedimiento Administrativo.

Actualmente las normas establecen que el trámite y vista del expediente se constituyen en una garantía esencial del Procedimiento Administrativo y que su ausencia es causa de nulidad de la resolución a la que se llegue; pero también hay que considerar que los vicios del procedimiento se dan cuando se produce indefensión del interesado en algunas de las etapas que lo componen, por ello si al omitir un trámite este no ha producido tal indefensión efectiva no únicamente formal, además de llegar a la conclusión que la resolución final hubiera sido la misma, en donde se obviaría el vicio y se resolverá el fondo del asunto en base al principio de economía procesal.

---

<sup>53</sup> ZAVALA EGAS Jorge. Primera Edición. Ob. cit. pág. 504.

### **3.- Terminación del procedimiento.**

Enrique Linde Paniagua establece:

La terminación normal de un procedimiento administrativo por la Administración, iniciado de oficio o por solicitud del interesado, tiene lugar mediante la resolución del mismo. Dicha resolución otorgará o denegará parcial o totalmente, lo solicitado, o bien impondrá sanciones u obligaciones a los interesados.<sup>54</sup>

Con ello al finalizar el Procedimiento Administrativo se precisa de un pronunciamiento formal de la Administración Pública en la que se explique de forma fundamentada la toma de determinada decisión. La resolución es la principal forma de terminación del procedimiento, pero no la única, según los autores se presentan varias clasificaciones.

Enrique Linde Paniagua, señala los siguientes:

- 1.- Por voluntad del interesado, a través de las técnicas del: desistimiento y renuncia del derecho.
- 2.- Por acuerdo entre la Administración y otras personas públicas o privadas: acuerdos, pactos, convenios, contratos.

---

<sup>54</sup> LINDE PANIAGUA Enrique. Ob. cit. pág. 396-397.

3.- Por circunstancias que concurran en la tramitación, declaradas por la Administración: caducidad e imposibilidad material de continuar el procedimiento, por causas sobrevenidas.

Eduardo García de Enterría, los clasifica en la resolución, el desistimiento, la renuncia, la caducidad, la imposibilidad material de continuar el procedimiento y las fórmulas convencionales de terminación.

Así ambos autores las presentan cada uno de una manera singular pero en el fondo vienen a ser iguales, con lo cual analizaré cada una de ellas como se muestra a continuación.

Como se señaló con anterioridad, generalmente la etapa final del procedimiento administrativo, se da por lo siguiente: la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho que le asiste, cuando no esté prohibida por la ley, la caducidad y la imposibilidad de continuarlo. En cualquiera de estos casos, se observa al final una resolución del asunto, sea para señalar la decisión o para indicar las causas, motivos por los que se da fin al procedimiento.

### **a) La Resolución. El principio de congruencia y sus modulaciones.**

Eduardo García de Enterría establece: *“es el modo normal de terminación del procedimiento administrativo...resulta inexcusable y la Administración no podría abstenerse de dictarla so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso.”*<sup>55</sup>

La Resolución constituye el modo en que termina el procedimiento, es la decisión fundamentada que realiza la Administración resolviendo un asunto en controversia. Siempre será necesario dictar la resolución, lo contrario nos llevaría al silencio administrativo.

Es importante indicar el alcance efectivo que tiene el principio de congruencia en el Procedimiento Administrativo, que es similar al del proceso civil, y que implica que la resolución debe ser coherente con las pretensiones formuladas en el caso, que esta contendrá específicamente lo reclamado no se podrá dar más de solicitado ya que al hacerlo se generará un vicio que puede revocar la resolución.

En tanto que en el Procedimiento Administrativo la finalidad consiste en satisfacer los intereses públicos, por lo tanto no puede acogerse directamente el criterio de los interesados, debiendo en todo caso contener todo lo formulado

---

<sup>55</sup> GARCÍA DE ENTERRIA Eduardo. Tomo II. Ob. cit. pág. 514.

por los interesados y las que hayan surgido en el transcurso del desarrollo del procedimiento, consten o no en las alegaciones.

Sin embargo no hay que perder de vista que deberá ser congruente con las peticiones de los interesados, debiendo indicar las razones por las que han sido acogidas o rechazadas para no causar indefensión, de todas formas tampoco se podrá agravar la situación de los interesados, debiendo de igual forma llegar a resolver lo suscitado en el desarrollo del Procedimiento Administrativo para lograr la satisfacción de los intereses públicos.

Esta resolución será motivada, constando todos los fundamentos de hecho y de derecho que impulsan a llegar a una decisión, se considerarán como motivación los informes o dictámenes cuando se incluyan en la misma, también contendrán los recursos que pueden ejercitarse en contra de ella, el órgano ante el cual debe presentársela y el plazo, dejando abierta la posibilidad de que los interesados puedan plantear otras alternativas previstas en la Ley.

#### **b) El desistimiento y la renuncia.**

En sí el desistimiento, se refiere a dejar el Procedimiento Administrativo, sin que por ello se haya renunciado a los derechos del interesado, el que los podrá ejercer si así lo estima en lo posterior en otro procedimiento. Mientras que la

renuncia, trata de abandonar de modo expreso los derechos que le asisten, consecuentemente en el futuro no se podrá ya hacer uso de los mismos.

Alfredo Gallego lo define como:

...el acto del interesado por el que éste declara que abandona la solicitud que inició el procedimiento administrativo, aunque no el derecho o derechos que pudieran corresponderle. Por ello nada impide que el interesado vuelva a ejercer su derecho solicitando la incoación de otro nuevo procedimiento... La renuncia, en cambio, consiste en el abandono o dejación del derecho mismo, impidiéndose así reabrir un nuevo procedimiento al haberse extinguido el derecho...<sup>56</sup>

En el caso del desistimiento hay que considerar que en el Procedimiento Administrativo se establecen plazos para la impugnación y caducidad; por lo tanto estos derechos deben ser ejercitados antes del plazo de recurso ya que luego por más vicios que contenga ya no se podrán modificar, con excepción de la revisión de oficio.

Ambas figuras pueden presentarse en cualquier momento, sea de manera oral o escrita, personalmente o por medio de un representante, pero siempre será necesaria la aceptación de la Administración para que tenga fuerza jurídica, con esto quedará concluido el procedimiento, salvo que se den circunstancias

---

<sup>56</sup> GALLEGO ANABIARTE Alfredo y Meneses Rexach Ángel. Acto y procedimiento administrativo. Marcial Pons. Madrid. 2001. pág. 161.



como la existencia de terceros interesados que quieran continuar el procedimiento, para lo cual se aceptará el desistimiento o renuncia para la persona que lo presentó y que se trate de un tema de interés general o que sea necesario aclarar el asunto, en donde se dejará apartado al interesado y se continuará el procedimiento para llegar al esclarecimiento de la situación.

### **c) La caducidad del procedimiento.**

Se refiere al periodo de tiempo que ha permanecido inmovilizado el trámite administrativo, por el cual se da por caducado el mismo.

Hay que considerar que la caducidad en el Procedimiento Administrativo, tiene sus límites, ya que el fin es llegar a satisfacer los intereses públicos, por lo tanto resultaría indiferente el impulso del mismo por parte de los interesados; es así que la Administración debe continuar el Procedimiento Administrativo de oficio, mucho más al tratarse de aspectos que merecen ser aclarados para verificar el actuar de la Administración.

La caducidad se dará entonces en aquellas circunstancias en donde ya no sea posible continuarlo, por lo que al dejar el trámite el interesado esto implica únicamente la pérdida del mismo y de manera excepcional la caducidad de este.

Este plazo no permite interrupciones, excepto por causas de fuerza mayor u otras fuera de la voluntad de los interesados.

Para que pueda declararse la caducidad es necesario que haya advertencia previa de la Administración al interesado, el no hacerlo provocará su indefensión y la nulidad de la caducidad.

Eduardo García de Enterría, alude que:

...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. La caducidad, en suma, no produce por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración pero los procedimientos caducados tampoco interrumpen los plazos prescriptorios, que siguen su curso normal como si tales procedimientos no hubieran existido.<sup>57</sup>

La caducidad genera el efecto de terminación del procedimiento, pero se conservan los derechos del interesado, el que puede ejercitarlos en un nuevo procedimiento, sin embargo se debe considerar que la caducidad de los procedimientos no interfiere con los plazos de prescripción de la misma.

---

<sup>57</sup> GARCÍA DE ENTERRIA Eduardo. Tomo II. Ob. cit. pág. 518.

Siempre se dará un plazo para declarar la caducidad, así en la legislación española es de tres meses.

**d) La imposibilidad material de continuar el procedimiento.**

Enrique Linde Paniagua, señala: *“el procedimiento puede finalizar como consecuencia de que no sea posible continuarlo por causas sobrevenidas. Pero, en todo caso, este tipo de finalización exige la resolución expresa de la Administración que deberá ser motivada en todo caso.”*<sup>58</sup>

Esta forma de concluir el procedimiento, hace referencia a aquellas circunstancias excepcionales que pueden presentarse y que obstruyen de manera definitiva su terminación; como ejemplos puede ser la muerte del interesado él que siguió el procedimiento administrativo para que le reconozcan derechos exclusivamente para sí mismo, la inexistencia del objeto en litigio o pérdida de competencias.

En todo caso la resolución por estas circunstancias deberá ser motivada y se harán constan las razones por las que se da por terminado el Procedimiento Administrativo.

---

<sup>58</sup> LINDE PANIAGUA Enrique. Ob. cit. pág. 403.

#### **e) Fórmulas convencionales de terminación.**

Se refiere a que la Administración puede establecer convenios, pactos, acuerdos con los interesados para poner fin al Procedimiento Administrativo, generalmente se pone en equilibrio la situación, debiendo ceder la Administración en pro de los intereses públicos al mismo tiempo que no se dilata la situación, lo que si se debe considerar es que estén bajo lo que señalan las normas.

Es importante señalar que estas fórmulas convencionales deberán estar normadas para que su utilización sea apegada a Derecho.

#### **4.2.5 Recursos Administrativos.**

Segismundo Royo, lo define como: *“Una instancia especial por su objeto: la revocación de un acto administrativo”*.<sup>59</sup>

Así los Recursos Administrativos son medios a través de los cuales se protegen los derechos de los administrados, siendo una garantía jurídica, en la que se formula el cambio o anulación de una resolución de la Administración.

Roberto Dromi, establece:

---

<sup>59</sup> ROYO Villanova Segismundo, El Procedimiento Administrativo como Garantía Jurídica. pág.107.

Por medio del recurso administrativo, se promueve el control de la legalidad (legitimidad y oportunidad) de un acto emanado de la autoridad administrativa, a fin de que se lo revoque o modifique con el objeto de restablecer el derecho subjetivo o interés legítimo lesionado por dicho acto.<sup>60</sup>

Estos medios tienen por finalidad revocar o cambiar una resolución que se cree es contraria a Derecho, generándose una posibilidad de reacción en los interesados ante un acto que les es perjudicial. Pueden presentarse en la vía Administrativa o Judicial.

La doctrina los clasifica de muy variada forma, entre los más relevantes tenemos: de reconsideración, jerárquico o de alzada, y extraordinario de revisión.

De reconsideración: *“es aquel que se deduce ante la propia autoridad que ha dictado el acto administrativo o reglamento a fin de que lo revoque, derogue o modifique, según sea el caso, por contrario imperio.”*<sup>61</sup>

Este Recurso Administrativo al ser resuelto por el mismo órgano que lo dictó, no se le puede conceder la imparcialidad que en estos casos se requiere, por

---

<sup>60</sup> DROMI Roberto. Tratado de Derecho Administrativo. Ediciones Argentina. 1998. pág. 803.

<sup>61</sup> CASSAGNE Juan Carlos. Tomo II. Ob. cit. pág. 709.

tanto el administrado puede o no hacer uso del mismo. Es preciso señalar que este recurso se lo denomina también como de revocatoria o de reposición.

De alzada, García de Enterría señala:

Las resoluciones (entendidas como actos definitivos, o actos que ponen fin a un procedimiento administrativo) y los actos de trámite en algunas circunstancias (antes señaladas), cuando no pongan fin a la vía administrativa (es decir, cuando el órgano que los dictó tenga superior jerárquico, o así lo establezcan las leyes aunque las relaciones de jerarquía no sean evidentes) son el objeto del recurso de alzada.<sup>62</sup>

Este recurso se lo presenta ante el superior jerárquico del cual surgió, siendo necesario para su presentación la concurrencia de dos situaciones: la primera que la resolución no ponga fin a la vía Administrativa y la segunda que se coloque ante quien lo dictó; en relación a la resolución se puede establecer la nulidad cuando se observen vicios de forma y ya no se pueda resolver el fondo del mismo.

La interposición de este recurso es obligatoria, por tanto el no ejercerla trae como consecuencia el fin del Procedimiento Administrativo, pasando a ser la resolución firme con lo que no se podrá recurrir directamente a la vía Contenciosa-Administrativa, pero si se podrá optar por el recurso extraordinario de revisión.

---

<sup>62</sup> GARCÍA DE ENTERRIA. Tomo II. Ob. cit. pág. 549.

Extraordinario de revisión: García de Enterría establece:

Configurado con carácter de extraordinario, en la medida en que sólo procede en los concretos supuestos previstos por la Ley y en base a motivos igualmente tasados en ella...constituye, en principio, más que un recurso propiamente dicho, un remedio excepcional frente a ciertos actos que han ganado firmeza, pero de cuya legalidad se duda en base a datos o acaecimientos sobrevenidos con posterioridad al momento en que fueron dictados<sup>63</sup>

Entre los hechos que pueden darse después de la resolución del Acto Administrativo son: el error que resulte de los propios documentos del expediente, nuevos documentos que indique que hay error en la actuación, que por sentencia judicial firme se establezcan testimonios o documentos falsos y que se haya dictado bajo el prevaricato, violencia u otra figura delictiva la que esté declarada en sentencia judicial firme.

## **4.3 MARCO JURÍDICO.**

### **4.3.1 El Procedimiento Administrativo en la Constitución de la República del Ecuador.**

La Constitución al ser la norma suprema de un Estado, se constituye en el pilar fundamental dentro del sistema normativo, señalando los derechos de los

---

<sup>63</sup> GARCÍA DE ENTERRIA. Tomo II. Ob. cit. pág. 552.

ciudadanos y los órganos encargados de hacer cumplir esos derechos, para lograr el bienestar de la sociedad en general.

Nuestra Constitución está compuesta por tres partes: la dogmática, la orgánica y la supremacía. En donde la dogmática, hace referencia a los derechos de los ciudadanos y los medios que la misma coloca a disposición de estos para que hagan efectivo el goce de los derechos; la orgánica, en donde se contemplan las funciones por las que está conformado el Estado y las diversas instituciones que las integran con sus respectivas funciones y responsabilidades, la organización territorial del Estado, el régimen de desarrollo y del buen vivir; y, la supremacía, en donde se señala la jerarquía de esta, el órgano de control y la reforma a la Constitución.

El tema de estudio se centra en la segunda parte, la orgánica puesto que de las funciones del Estado, de las instituciones y órganos que lo conforman, particularmente del ámbito de la Administración se desprenden los Actos Administrativos.

La Constitución en el artículo 225, clasifica al sector público de la siguiente forma:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.



3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.<sup>64</sup>

Así la Función Ejecutiva está formada por la Presidencia, Vicepresidencia, Ministerios y demás entidades adscritas a éstas; los GAD, se refieren tanto a los Consejos Distritales, Regionales, Gobiernos Municipales, Provinciales y Juntas Parroquiales; los organismos y entidades creadas por la Constitución o la Ley para el ejercicio de la potestad estatal deben cumplir tres requisitos como ser creados por ley, prestar servicios públicos a todo el país y no pertenecer a una función del Estado, así tenemos la Corporación Nacional de Telecomunicaciones, la Procuraduría, las Universidades del Estatales, etc.; y, entre las personas jurídicas creadas por acto normativo de los GAD tenemos las empresas que se crean para prestar servicios públicos como Vialsur, Emapal, etc.

De esta manera el sector público en nuestro país está compuesto por todos los organismos, órganos e instituciones que forman el Estado, las que para el ejercicio de sus funciones deberán cumplir con las facultades y competencias

---

<sup>64</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. Actualizada a junio de 2009. pág. 71-72.

que la Constitución y la ley les confieren en cumplimiento del principio de legalidad del cual no debe apartarse su accionar, debiendo cristalizar el propósito para el cual fueron creadas.

El artículo 227 establece: *“La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”*<sup>65</sup>

La Administración Pública, es una actividad técnica, jurídica y permanente realizada por el Estado, tiene como propósito el bienestar común y para lograrlo utiliza la planificación, organización, dirección, coordinación, control y evaluación respecto del funcionamiento de los servicios públicos, desarrollando estas funciones en base al poder otorgado por la sociedad, en otras palabras viene a constituirse en el conjunto de actividades planificadas que desarrollan los órganos e instituciones del Estado, para prestar servicios públicos que garanticen el bienestar de la sociedad en general y precisamente para lograr el bienestar colectivo debe cumplir con cada uno de los principios como se desglosa a continuación:

Eficacia, se refiere a la capacidad de alcanzar el efecto que se desea tras la realización de una acción, cumplimiento eficaz de los objetivos y metas fijados

---

<sup>65</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ob. cit.pág.72.

por la Administración que se reflejan en la oportunidad y efectividad en la prestación de servicios públicos o en los actos que se realice en el menor tiempo.

Eficiencia, es el uso racional de los medios para alcanzar un objetivo predeterminado, la correcta utilización de los recursos públicos en términos de costos en el desarrollo de las actividades de la Administración Pública para cumplir con los objetivos con el mínimo de recursos disponibles.

Calidad, tiene que ver con la capacidad del producto o servicio para satisfacer las necesidades de los consumidores, es que la Administración concentre esfuerzos en la determinación de las demandas o servicios públicos que requieren los ciudadanos y de las formas de entregarlos, permitiendo con ello la recuperación de la credibilidad y confianza de la ciudadanía.

Jerarquía, es el orden de los elementos de una serie de acuerdo a su valor, es el vínculo o relación que surge entre los distintos órganos de la Administración Pública, en donde hay una ordenación vertical y gradual de los órganos, unos están subordinados a otros superiores, así se crea un sistema de relaciones entre el superior y el subordinado y a su vez en sentido inverso.

Desconcentración, es la transferencia de competencias de un órgano superior a otro inferior, es decir a órganos subordinados, racionalizando los recursos y

cumpliendo de mejor forma las funciones en razones del territorio o por los servicios.

Descentralización, transferencia de manera definitiva de funciones desde la Administración Central hacia entidades de derecho público de la Administración Institucional que se llama descentralización funcional o hacia el Régimen Seccional Autónomo que es la descentralización territorial.

Coordinación, es accionar de forma conjunta los diferentes órganos de la Administración Pública para lograr los objetivos señalados en las normas, además se evita la duplicidad de esfuerzos, a través de la unidad de la actuación.

Participación, se refiere a la colaboración de parte de las instituciones del Estado para lograr un fin común, en función de sus competencias, también se le llama coparticipación en donde unifican acciones el sector público y privado para lograr la prestación de servicios a la colectividad.

Planificación, se trata de establecer las bases sobre las cuales se van a desarrollar las actividades que permitan cumplir con los objetivos, en ella se debe indicar lo que se hará y como, se precisa contar con ello ya que se constituye en el camino por el que transitará el desarrollo y logro de los fines del Estado.

Transparencia, es un aspecto que debe aplicar y proyectar la Administración Pública en relación a su manera de actuar, mediante el despliegue de procedimientos correctos, que no permiten la generación de dudas o sospechas, es por lo tanto, la característica de no ocultar nada, de mostrarse como es. La Administración Pública debe informar a la ciudadanía como está actuando, que está haciendo en su beneficio, como obtiene los valores económicos y sus diferentes destinos, de tal manera que se controle el buen uso de los recursos públicos.

Evaluación, se trata de instrumentos que permiten medir los resultados de la Administración en cuanto a la eficiencia, eficacia en la prestación de los servicios públicos, es realizar una comparación entre lo planificado y lo realizado para determinar desviaciones y la consecuente toma de desiciones según lo que genere mayores beneficios.

El artículo 141 de la Constitución, establece: *“La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la Administración Pública”*<sup>66</sup>.

La Administración Pública en nuestro país es responsabilidad del Presidente de la República, el mismo que lo hará mediante el ejercicio de la Función Ejecutiva, la cual estará integrada por la Presidencia, Vicepresidencia,

---

<sup>66</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ob. cit. pág.48.

Ministerios y otras entidades encargadas de cumplir con las políticas públicas que se establezcan.

Los encargados de hacer cumplir el Procedimiento Administrativo, deberán en su práctica observar lo prescrito en el capítulo de los Derechos de Protección, artículo 76, que señala las garantías básicas que permitirán cumplir con el derecho al debido proceso, las que se aplicarán según su relación, entre las más relevantes tenemos:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.
2. Se presumirá la inocencia de toda persona..., mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.
4. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la Ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria.<sup>67</sup>

El derecho al debido proceso, consiste en una garantía aplicable en este caso al Procedimiento Administrativo al pretender que el mismo inicie, se desarrolle y finalice de una forma imparcial, justa, sin menoscabo de ninguna índole tanto para el administrado como para el administrador.

---

<sup>67</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ob. cit. pág.26.

De igual forma se deberá considerar las garantías relacionadas al derecho a la defensa, detalladas en el mismo artículo señalado anteriormente, numeral 7, entre las más importantes tenemos:

- a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.
- c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.
- d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la Ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento.<sup>68</sup>

Este derecho a la defensa también deberá observar la Administración Pública, en todo el Procedimiento Administrativo, el mismo brindará al administrado una serie de garantías que de alguna manera tratarán de equilibrar el poder que tiene la Administración Pública frente a los administrados.

El artículo 82 se refiere al derecho a la seguridad jurídica y señala: *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*<sup>69</sup>

El derecho a la seguridad jurídica, se torna en algo transcendental ya que el mismo tiene como premisa que el Estado debe dotar de leyes que contengan

---

<sup>68</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ob. cit. pág. 27.

<sup>69</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ob. cit. pág. 30.

todas las posibles relaciones que se pueden dar en la sociedad, con la finalidad de evitar la manipulación y equilibrar el poder, es así que el Procedimiento Administrativo no escapa a esto, siendo necesario contar con un régimen jurídico uniforme que permita garantizar a los administrados hacer efectivo este derecho.

Así, nuestra Constitución como norma fundamental no se ocupa directamente del Procedimiento Administrativo como tal, ya que de ello deberá ocuparse la ley, pero hay cuatro partes en las que se hace referencia al Acto Administrativo, siendo esto parte del Procedimiento Administrativo y necesario de precisar.

En el capítulo de los Derechos de Protección, artículo 76, numeral 7, literal I, al que me he referido con anterioridad, se describe en la parte pertinente que: *“Los actos administrativos, resoluciones y fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos”*<sup>70</sup>.

Con ello desde la Constitución se establece la necesidad de motivar los Actos Administrativos, esto es indicar en la misma las razones tanto de hecho como de derecho que permitieron llegar a tal conclusión, por tanto los actos que no cuenten con la motivación o esta sea escasa se considerarán nulos, constituyéndose esto en un gran avance en el desarrollo de los derechos de los administrados.

---

<sup>70</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ob. cit. pág. 27.



En los Principios de la Función Judicial, artículo 173, describe: *“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”*<sup>71</sup>

Con ello queda establecido desde la norma suprema, que los administrados al creer que sus derechos están siendo lesionados, por la actuación de la Administración Pública, pueden recurrir ante ella para que deje sin efecto o modifique el Acto Administrativo, siendo esta una opción de las que contempla la Constitución, la otra sería ante los tribunales de justicia o Función Judicial, debiendo aclarar que no es necesario seguir la vía Administrativa para luego presentar el reclamo en la instancia Judicial, pudiendo optar directamente por esta última.

En el Capítulo de la Corte Constitucional, artículo 436, respecto de las atribuciones de la misma, señala:

4. Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto administrativo.
5. Conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la

---

<sup>71</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ob. cit. pág. 57.

aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias.<sup>72</sup>

La Corte Constitucional entre sus atribuciones y a petición del interesado, podrá declarar la no validez de un Acto Administrativo emanado de cualquier autoridad del sector público, siempre que se verifique que se ha actuado en contra de lo preceptuado en la Constitución; de igual manera conocerá y resolverá las acciones por incumplimiento relativas a la no aplicación de las normas como también de los Actos Administrativos.

La Constitución pese a no desarrollar el Procedimiento Administrativo, nos da una guía por donde debemos transitar, sin olvidar por supuesto que tan solo con mencionarlo ya crea en la Función Legislativa la obligación de desarrollar su contenido, la que lo ha hecho como lo veremos en lo posterior, pero a más de ello se constituye en una garantía para el administrado y un control para la Administración Pública la que en todo momento debe actuar observando el ordenamiento jurídico que le atañe, ya que la inobservancia será determinada por el Procedimiento Administrativo y a falta de este por el proceso Judicial.

---

<sup>72</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ob. cit. pág. 125.

#### **4.3.2 Análisis del Procedimiento Administrativo en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.**

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, se reformó mediante Decreto Ejecutivo 2428 publicado en el Registro Oficial del 18 de marzo del 2002, en la Presidencia de Gustavo Noboa Bejarano.

Está compuesto por dos libros, en el primero, consta un Título que trata sobre Disposiciones Generales, donde se despliega el objeto, ámbito, la organización de la Función Ejecutiva con sus diferentes instituciones resaltando sus atribuciones y deberes, de los procesos administrativos de descentralización, desconcentración, delegación y avocación, de la actividad jurídica de la Administración en donde constan el acto administrativo, los actos de simple administración, los contratos, hechos y actos administrativos, de la competencia administrativa, la extinción y reforma de los actos administrativos.

El segundo libro contiene lo siguiente: el procedimiento administrativo común de la Función Ejecutiva, con disposiciones generales, abstención y recusación, el interesado en el procedimiento administrativo, de la responsabilidad de la administración, de los plazos del procedimiento, de las actuaciones y actos de la administración, del procedimiento administrativo, orden del procedimiento, de la instrucción del procedimiento, de la participación de los interesados en el procedimiento, de la terminación del procedimiento, del desistimiento y la

renuncia, de la caducidad, de la ejecución, de la revisión de oficio de los actos en vía administrativa, de los reclamos y recursos administrativos, de la potestad sancionadora, de la responsabilidad de las administraciones públicas, del Registro Oficial, disposiciones finales y disposiciones transitorias.

En este último libro consta lo relacionado al Procedimiento Administrativo, con lo que iniciaré señalando lo concerniente al procedimiento administrativo común de la Función Ejecutiva, que en su artículo 100 relacionado al ámbito señala: *“El presente libro de este Estatuto establece y regula el procedimiento administrativo común de la Administración Pública Central, según se la define en el artículo 2 de este Estatuto”*<sup>73</sup>.

De esta manera este libro establece todo lo relacionado al Procedimiento Administrativo común para la Administración Pública Central, la que está conformada por la Presidencia, Vicepresidencia, los Ministerios de Estado y sus órganos dependientes o adscritos a los mismos, las personas jurídicas del sector público adscritas a las entidades antes mencionadas, y las personas jurídicas del sector público autónomas, en donde sus órganos de dirección estén conformados por la mitad o más de autoridades o servidores que integren la Administración Pública Central.

---

<sup>73</sup> ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. Actualizado a agosto del 2012. pág. 26.

Es necesario señalar que la Administración Pública se divide en dos: la Central, compuesta por la Presidencia, Vicepresidencia, Ministerios y los órganos dependientes o adscritos a ellos; y la Institucional integrada por las personas jurídicas del sector público adscritas a las entidades antes mencionadas o autónomas en donde haya mayoría de representantes que pertenezcan a la Administración Pública Central.

Dentro de estos órganos se desarrolla el Procedimiento Administrativo, el cual se puede iniciar de oficio o a petición del interesado. Será de oficio, cuando el órgano competente decida iniciarlo, sea por voluntad propia u orden, por petición de otros órganos o por denuncia; por petición del interesado, la solicitud deberá tener lo señalado en la primera parte del artículo 137 que establece:

1. Las solicitudes que se formulen deberán contener:
  - a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del lugar o medio que se señale a efectos de notificaciones.
  - b) Hechos, razones, fundamentos de derecho y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud;
  - c) Lugar y fecha de la solicitud;
  - d) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio; y,

e) Órgano de la Administración o unidad administrativa a la que se dirige.<sup>74</sup>

Y en el mismo artículo señala los puntos que se describen a continuación:

2. Al haber un grupo de personas que desean realizar la solicitud con igual o similar contenido, lo pueden realizar en una sola solicitud, a excepción de aquellas en que las normas señalen otra cosa.

3. El administrado puede exigir la firma de otra hoja igual a la solicitud entregada en donde se haga constar la fecha de recibido.

4. La Administración deberá tener modelos de solicitudes, reclamos y recursos para facilitar al administrador su uso, a los que podrá aumentar en el caso de que requiera aclarar algo, será opcional su uso.

De esta forma se establecen las formalidades de la ley en cuanto a la presentación de la solicitud para la iniciación del Procedimiento Administrativo, concediendo la ley el plazo de diez días para que se subsane o se agreguen los documentos necesarios para aclarar la solicitud y en caso de no presentarse se considerará como desistimiento.

El orden del Procedimiento Administrativo está dado por: el impulso, la celeridad, cumplimiento de trámites y cuestiones incidentales.

---

<sup>74</sup> ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA, Ob. cit. pág. 38.

El impulso, se refiere a que todos los trámites se impulsarán de oficio, es decir que la Administración Pública debe promover el desarrollo de toda solicitud que se presente ante ella y el no cumplimiento será causa de responsabilidad administrativa según lo contemplado en la Ley de Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, la que fue derogada y reemplazada por la Ley Orgánica del Servicio Público, la que en su artículo 41 señala:

La servidora o servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniera las disposiciones de esta Ley, sus reglamentos, así como las leyes y normativa conexas, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiera originar el mismo hecho. La sanción administrativa se aplicará conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso.<sup>75</sup>

La celeridad, implica que los trámites deberán resolverse con rapidez, para ello se unirán en un solo acto aquellos trámites que sea posible su impulso de manera simultánea, de igual forma al solicitar algo a otro órgano se deberá indicar en la misma el plazo legal que tiene para resolverla.

Cumplimiento de trámites, en esta parte se establecen los plazos en los cuales deberá resolverse cada trámite, así en el caso de ser necesario que los

---

<sup>75</sup> LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. Actualizado a agosto del 2012. pág. 20.

interesados completen el trámite se dan diez días que se contarán a partir de la notificación, excepto cuando en la norma se fije otro diferente; en el desarrollo del procedimiento en cualquier acto que sea necesario completar el mismo se dará al interesado el plazo de diez días para completar, si el interesado no completa lo solicitado en los plazos señalados con anterioridad, se considerará como que ha desistido de su derecho, pudiendo admitir la misma antes o en el día en que se notifique que ha transcurrido el plazo.

Cuestiones incidentales, los incidentes que se presenten en cualquier parte del procedimiento, incluyendo aquellas que impliquen la nulidad de las actuaciones, estas no suspenderán que se continúe con el trámite.

Estos aspectos nos señalan lo que se deberá considerar en el Procedimiento Administrativo, desde el inicio hasta su finalización contribuyendo a efectivizar su correcto funcionamiento.

En la instrucción del procedimiento, constan los siguientes puntos:

Los actos de instrucción del procedimiento, en donde todo lo necesario para llegar a la resolución deberá realizarse de oficio.

Las alegaciones, los interesados pueden alegar en cualquier etapa anterior a la audiencia sea mediante documentos o cualquier otro elemento, los que se deberán considerar al momento de la redacción de la resolución.



Los medios y periodo de prueba, todos los hechos podrán probarse por cualquier medio de prueba que sea admisible en Derecho, al no tener los hechos claros la Administración podrá dar lugar a un periodo de prueba por el plazo no mayor a veinte días ni menor de diez días, el mismo plazo se dará cuando lo solicite el interesado, las pruebas improcedentes serán rechazadas previo resolución motivada.

En la práctica de la prueba, con anticipación la Administración deberá notificar a los interesados el inicio de las pruebas admitidas, indicando fecha, hora, lugar y la posibilidad de que al interesado le asistan los peritos que creyere convenientes.

Informes-petición, se pedirán los que la ley exija y aquellos que sean necesarios para aclarar los hechos y dictar la resolución.

Evacuación, todo informe será facultativo y no vinculante excepto cuando la norma contemple lo contrario, es decir no será necesario acoger lo señalado en el informe para resolver, se despacharán en el plazo de diez días salvo que se pida un plazo mayor o menor, los informes recibidos fuera de los plazos establecidos no se tomarán en cuenta para redactar la resolución.

La instrucción del procedimiento, establece los pasos en los cuales deberá apoyarse el inicio, desarrollo y finalización del Procedimiento Administrativo,

necesarios para garantizar al administrado el completo ejercicio de su derecho a tener un procedimiento justo, equitativo y apegado a derecho que llegue a transparentar la actuación de la Administración y que permita la corrección de errores si los hubiere, para que no pierda su propósito en beneficio del administrado.

En relación a la participación de los interesados en el procedimiento, consta en el artículo 151 Trámite de Audiencia que señala lo siguiente:

1. Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la resolución, se pondrá de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes la convocatoria a audiencia, en la que se señalará el día y hora de la misma;
2. Los interesados, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes;
3. Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones verbales o escritas, ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite; y,
4. Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA, Ob. cit. pág. 42-43.

Este momento de la audiencia del Procedimiento Administrativo es de mucha relevancia en su desarrollo, ya que se constituye en una de las herramientas que permitirán cumplir con las garantías que poseen todos los ciudadanos de ser escuchados y de presentar los documentos que consideren oportunos para demostrar que lo solicitado está apegado a lo que debió efectuar la Administración e incumplió lo señalado en la normatividad vigente.

La terminación del Procedimiento Administrativo, se da por varias circunstancias como: la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho por el cual se solicita algo pero será posible esto siempre que tal renuncia no esté prohibida por las leyes, la declaración de caducidad y la imposibilidad de continuarlo por diferentes causas; en cualquier caso la resolución deberá estar debidamente fundamentada para que surta los efectos legales respectivos.

El artículo 156 hace referencia al contenido de la resolución y contiene en lo principal:

1. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo. Cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, poniéndolo antes de manifiesto por un

plazo no superior a quince días, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba.<sup>77</sup>

Así mismo el anterior artículo también hace referencia a los procedimientos que se desarrollan a petición de parte, en donde la resolución debe resolver lo solicitado por el interesado, sin perjudicarlo y en donde la Administración tendrá la posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento; deberá ser motivada y se deberá hacer constar los recursos que proceden en contra de la misma, los órganos y el plazo, sin perjuicio de que el interesado adopte otra vías legales; no podrá la Administración dejar de resolver los asuntos que le han sido dirigidos, no podrá excusarse en el silencio, oscuridad o insuficiencia de los argumentos legales y los informes o dictámenes servirán de motivación y consecuentemente serán aceptados si estos constan en la resolución.

El artículo 157 y 158 del ERJAFE, hacen referencia al desistimiento y la renuncia y establecen que el interesado podrá desistir de su solicitud siempre que no esté prohibido por el ordenamiento jurídico y al haberse iniciado con dos interesados la renuncia de uno no afectará a los derechos del otro; los medios y efectos, señalan que ambas circunstancias deben hacerse constar por cualquier medio y que la Administración aceptará la misma pudiendo terceras personas interesadas antes del plazo de diez días desde su notificación expresar el interés de continuar con el mismo y si fuera de interés

---

<sup>77</sup> ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA, Ob. cit. pág. 43.

general la Administración podrá continuar con el procedimiento haciendo efectiva la renuncia y desistimiento del interesado.

El artículo 159 hace alusión a los requisitos y efectos de la caducidad y contempla que se dará cuando el interesado no continúe con el trámite en donde la Administración le indicará que pasados dos meses se dará la caducidad la que se notificará y se procederá el archivo del trámite; no hay caducidad si el cumplimiento de los trámites no son necesarios para que se dicte una resolución pero el interesado de igual forma perderá su derecho; la caducidad no produce la prescripción tanto para el interesado como para la Administración pero tampoco interrumpen el plazo para llegar a la prescripción.

Al igual que en el proceso Judicial, el Procedimiento Administrativo contiene los recursos que se pueden interponer según las circunstancias, como se señala en lo que sigue.

El artículo 174 del ERJAFE, señala el recurso de reposición el que, procede o se interpone ante el mismo órgano de la Administración que dictó el Acto Administrativo o ante los Ministros de Estado o la autoridad máxima de la Administración, su plazo será de quince días al ser el acto expreso, caso contrario de dos meses contados a partir del siguiente día de producido el acto, vencido estos plazos se podrá sólo utilizar la vía judicial, es decir acudir al Tribunal Contencioso Administrativo, pudiendo acogerse también al recurso

extraordinario de revisión; el plazo máximo para dictar la resolución de este recurso será de dos meses; no habrá como interponer el mismo recurso una vez obtenida la resolución, pero si se puede interponer el recurso de apelación o la vía judicial.

El artículo 176 del ERJAFE, configura el recurso de apelación y sostiene que se lo presentará ante los Ministros de Estado o ante el máximo órgano de dicha Administración, se lo puede interponer aun cuando no se ha hecho uso del recurso de reposición o cuando se ha negado el mismo, luego de este recurso culmina la vía Administrativa; el plazo será de quince días que se contarán a partir del día siguiente al de la notificación, en caso de no ser expreso el acto el plazo será de dos meses contados a partir del siguiente día desde que se produjo el silencio administrativo, si entre estos plazos no se utiliza este recurso, la resolución será firme, es decir no cabe en esta vía ningún otro recurso; la resolución y notificación de este recurso será máximo de dos meses, si al término del plazo no hay resolución del recurso se entenderá como favorable; y contra este recurso no habrá otro, dando fin a la vía Administrativa, excepto por el recurso extraordinario de revisión.

El artículo 178 del ERJAFE, configura el recurso extraordinario de revisión, lo podrán interponer los administrados, los Ministros de Estado o las Máximas Autoridades de la Administración Pública Central Autónoma al tratarse de resoluciones expedidas por estos órganos o entidades adscritas ante los

Ministros de Estado o las máximas autoridades de la Administración Pública Central autónoma procederá la revisión de la resolución cuando se den alguna de las siguientes causas:

- a) Que contenga errores de hecho y de derecho que resulten de los documentos que contiene el expediente o disposiciones legales expresas.
- b) Que con posterioridad se encuentren documentos que puedan modificar la resolución.
- c) Cuando se comprueben documentos o testimonios falsos, que consten mediante sentencia judicial dictada antes o posterior a la resolución.
- d) Al ser la resolución el resultado de actos realizados por los funcionarios que sean catalogados como delitos lo que debe constar en sentencia firme judicial.

Procederá este recurso en el plazo de tres años a partir de la vigencia de los literales a) y b) y tres meses a raíz de la ejecutoria de la sentencia condenatoria y en los otros casos, que sea menos de cinco años desde la vigencia del acto.

Cuando no tenga ninguna de las causas antes mencionadas, el órgano de forma motivada no aceptará a trámite el recurso y este deberá pronunciarse no solo sobre la aceptación del recurso sino sobre lo resuelto con anterioridad.

Los recursos que provee la ley sobre Procedimiento Administrativo son muy importantes ya que sirven para que al final del mismo mediante su utilización se pueda corregir posibles errores que se dieron antes, durante y después del procedimiento administrativo, constituyéndose en una garantía más para que a través de los mismos se llegue a cumplir con el objetivo de los administrados el cumplimiento y efectivo goce de sus derechos.

#### **4.3.3 Análisis del Procedimiento Administrativo en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.**

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, se publicó mediante Registro Oficial 716 del 4 de junio del 2012, en su Título VIII, Capítulo VII está lo relacionado al procedimiento administrativo.

El Art. 382 en su segundo párrafo establece: *“Los procedimientos administrativos no regulados expresamente en este Código estarán regulados por acto normativo expedido por el correspondiente gobierno autónomo descentralizado de conformidad con este Código”*<sup>78</sup>.

Con ello queda la posibilidad de normar respecto de aquellos Procedimientos Administrativos que no consten en el Código, con lo que el Gobierno Autónomo Descentralizado puede establecer aspectos que no estén considerados,

---

<sup>78</sup> CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. Versión Actualizada a agosto de 2012. pág. 132.



pudiendo esto tornarse en una traba para el administrado, el que también deberá conocer este aspecto. Así resulta que para un ciudadano es complicado seguir un procedimiento que consta en una ley, con esto se tornaría aún más complicado ya que deberá observar otras normas dispersas que vienen a tratar el mismo tema y que al momento de establecer una petición será necesario que se las considere, para que la petición surta efecto legal.

Las peticiones que se dirijan a estos órganos, no será necesario la concurrencia de un abogado y podrá hacérselo de manera verbal o escrita, haciendo constar de forma clara el reclamo, además estas instituciones están en la obligación de establecer formularios de solicitud, recursos o reclamos para facilitar a los administrados su presentación, los que se los podrá presentar si así lo tienen estas instituciones mediante medios informáticos o digitales que tendrán igual validez que los impresos.

Con ello se pretende facilitar el acceso a los administrados a dirigir o presentar ante los Gobiernos Autónomos Descentralizados las peticiones que crean necesarias cuando vean que sus derechos están siendo vulnerados por parte de estas instituciones.

La potestad resolutoria, es decir la capacidad que otorga la ley a determinados funcionarios para que emitan un criterio respecto de un asunto, el cual ha sido previamente objeto del inicio y desarrollo del procedimiento administrativo, así

en este caso la tendrán los directores de cada departamento, excepto cuando la ley indique que será la máxima autoridad la que resuelva, en los gobiernos parroquiales rurales será el presidente de la junta. Estos funcionarios serán los responsables de la prontitud con que se resuelvan estos procedimientos administrativos.

Las diligencias probatorias, se refieren a los informes, la audiencia y otras que pueden ser admitidas en derecho como las señaladas en el Código de Procedimiento Civil en su artículo 65 que hace referencia a presentar libros, cuentas o en general cualquier documento inclusive los obtenidos por medios electrónicos o tecnológicos y en el artículo 121 que se refiere a la confesión, declaración de testigos, inspecciones, instrumentos públicos como privados, las grabaciones por cualquier medio tecnológico, entre otros, las que se aplicarán cuando deban probarse los hechos, se deberá dar un término no menor a cinco días ni mayor de diez días para desarrollar estas diligencias.

La Administración está obligada a resolver de forma motivada, así como notificar al interesado de la misma, los gobiernos autónomos descentralizados podrán llegar a un acuerdo y plasmarlo mediante un acta transaccional, la que no podrá ser contraria a lo señalado en la normatividad vigente. En relación al acta transaccional, se trata de un documento que se legaliza previo el acuerdo al que han llegado las partes, es preciso considerar que los términos del acuerdo no deben estar en contra o vulnerar los derechos del administrado,

debiendo en todo caso para que tenga eficacia jurídica mantener un equilibrio, tendiendo más bien a mejorar la situación del mismo.

El plazo para notificar será el que se establezca mediante acto normativo a falta de este el plazo máximo será de treinta días, el no pronunciamiento dentro de estos plazos dará lugar al silencio administrativo a favor del administrado y podrá acogerse a la vía judicial a través de los tribunales contenciosos administrativos para que se cumpla su petición.

Resulta beneficioso para el administrado ya que al no obtener respuesta o resolución expresa dentro de los plazos señalados en el párrafo anterior llevaría su caso directamente a la vía judicial para exigir el cumplimiento a su pedido y para los gobiernos autónomos descentralizados esto constituye una especie de presión necesaria para que resuelvan el asunto en el menor tiempo posible, ejercitando a su vez el principio de celeridad.

Será procedente la abstención o excusa, entre otros puntos cuando se tenga interés personal en el asunto, parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con los interesados, haber intervenido como perito o como testigo, tener relación de servicio con los interesados, las personas antes mencionadas no podrán intervenir en el procedimiento administrativo, pero su intervención en los actos no invalida los mismos, incurrir en esto dará lugar a la responsabilidad señalada tanto en la Constitución como

en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. La Constitución en su artículo 212 numeral dos contempla que entre una de las funciones de la Contraloría General del Estado, está el determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal en relación a la materia de su control.

Las medidas provisionales se tomarán sea de oficio o a petición de parte, cuando se quiera proteger los intereses de los implicados, las cuales deberán ser confirmadas, modificadas o extinguidas al iniciarse el procedimiento administrativo, el que se hará como máximo dentro de los diez días posteriores, si no se inicia en este plazo y si no hay un pronunciamiento expreso de las medidas adoptadas, éstas quedarán sin efecto; asimismo se podrán modificar o revocar durante el procedimiento si se observa la presencia de circunstancias que no se consideraron al momento de acogerlas, en ningún caso estas causarán daños de difícil reparación o violación de derechos fundamentales.

Las medidas provisionales, son aquellas acciones que se toman con la finalidad de evitar la vulneración de un derecho, de esta forma se dejará sin efecto un acto administrativo si se estima que el mismo está causando el desconocimiento de un derecho.

En cuanto a los Procedimientos Administrativos internos, cada consejo sea regional o provincial, el metropolitano o municipal y la junta parroquial rural,

regularán los procedimientos administrativos internos en donde deberán considerar la normatividad legal al respecto y los principios de celeridad, simplicidad y eficacia.

En este Procedimiento Administrativo también constan los recursos administrativos los mismos que se podrán impugnar tanto en la vía administrativa como en la judicial, así los actos administrativos de los gobiernos autónomos descentralizados a excepción de las juntas parroquiales rurales se podrán impugnar ante la Corte Constitucional y no será necesario agotar la vía Administrativa para acceder a la vía Judicial.

Entre los recursos que pueden presentarse en la vía Administrativa tenemos: el recurso de reposición, el de apelación y el de revisión.

El artículo 407 del COOTAD se refiere al recurso de reposición al que se lo puede interponer ante el mismo órgano que dictó la resolución, su plazo es de cinco días si el acto es expreso y de treinta días si no fuera este el caso, contados a partir del día siguiente de la fecha en que se dictó el acto, agotados estos plazos se podrá colocar sea el recurso de revisión o la vía Judicial. El plazo para dictar la resolución de este recurso es de sesenta días y al haberse dictado en contra se podrá interponer el recurso de apelación o acudir a la vía Judicial.

En el artículo 409 del mismo Código consta el recurso de apelación, el que se lo interpondrá ante la máxima autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado, se puede acoger este recurso aun cuando no se hubiere hecho uso del recurso de reposición o cuando haya sido negada y al ser negado este recurso no cabe otro en la vía Administrativa, el plazo será cuando el acto sea expreso de cinco días contados a partir del día siguiente a la notificación del acto y de al no ser expreso de dos meses que van desde el día siguiente al momento en que se genere el silencio administrativo, si no se interpone el recurso en los plazos señalados, la resolución del acto tendrá efecto.

En treinta días como máximo se deberá resolver y notificar la resolución del recurso y de no haberla dictado se entenderá que el mismo ha sido negado, contra este recurso no se podrá colocar otro en la vía Administrativa, excepto el recurso de revisión en los casos que proceda.

El artículo 411 señala el recurso de revisión, el que se podrá colocar en actos firmes o ejecutoriados, ante la máxima autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado, en los casos siguientes:

- Cuando haya un error que se evidencia por los documentos que consten en el mismo expediente o en las normas legales.

- Si aparecen nuevos documentos que al haberse considerado hubieran modificado la resolución.
  
- Si mediante sentencia judicial ejecutoriada se declaran falsos o nulos documentos que sirvieron para dictar la resolución.
  
- Si mediante sentencia judicial ejecutoriada, se declaran falsos los testimonios de testigos y siempre que estos hayan sido considerados para dictar la resolución del acto.
  
- Cuando en sentencia judicial ejecutoriada se determine que ha existido delito al momento de adoptar el acto administrativo objeto de revisión.

El plazo máximo para resolver este recurso será de noventa días y se podrá ejercer solamente por una sola vez en cada caso.

De esta forma los recursos se constituyen en una garantía para el administrado ya que le permitirá acogerse a los mismos cuando la resolución dictada, a su criterio adolezca de errores o se presenten nuevos documentos que desencadenarían en una resolución diferente.

#### **4.3.4 Ausencia de uniformidad en la legislación ecuatoriana del Procedimiento Administrativo.**

El Procedimiento Administrativo se constituye para la Administración en el conjunto de reglas que permitirán llegar a la resolución, permitiendo salvaguardar los derechos de los administrados y efectivizando con ello que sus formas de expresar su voluntad no sean de manera arbitraria sino más bien que su actuación esté apegada a Derecho.

El Procedimiento Administrativo como ya se ha revisado, consta en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, en donde se regula la aplicación del mismo tanto en la Administración Central como Institucional de la Función Ejecutiva y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de ahí que en las entidades que están fuera de la Función Ejecutiva así como las restantes funciones del Estado como la Legislativa, Judicial, Electoral, de Transparencia y Control Social, no se cuenta con un marco jurídico que regule el actuar de la Administración en este ámbito.

Aquello se desprende de la revisión de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, Código Orgánico de la Función Judicial, Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador-Código de la Democracia y La Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social, las que en todo su contenido, no se refieren al procedimiento administrativo al que pueden acogerse los administrados, cuando perciban que sus derechos están siendo vulnerados por el actuar de la Administración.



La importancia de la uniformidad del Procedimiento Administrativo en todo el sector público, radica en que se constituiría en una garantía tanto para la Administración como para los administrados.

En cuanto a la Administración, esto permitirá cumplir con uno de los principios como es la eficiencia, la que se refiere al uso racional de los medios para alcanzar un objetivo predeterminado, la correcta utilización de los recursos públicos en términos de costos en el desarrollo de las actividades de la Administración Pública para cumplir con los objetivos con el mínimo de recursos disponibles; así al establecer el camino por el cual transitará la revisión de las expresiones de voluntad de la Administración se ahorrarían recursos económicos además de ser un mecanismo que impulse en todo momento su actuación apegada a Derecho y alejada de toda posible arbitrariedad.

En relación a los administrados, el Estado Social de Derecho, tiene como uno de sus postulados básicos, el proveerlo de los medios que le permitan hacer prevalecer sus derechos, por ello esta uniformidad bien definida coadyuvará a cumplir con esto, ya que se darán los medios jurídicos necesarios para proceder en contra de la actuación administrativa al denotar que ha obrado en contra de lo señalado en la norma; además de evitar que estos asuntos vayan a la vía Judicial, lo que implicaría el consumo de tiempo y recursos económicos.

Asimismo se evitará que las restantes entidades del sector público que no cuentan con esta norma se basen en las escasas disposiciones que al respecto contienen las leyes orgánicas que regulan a cada entidad y en disposiciones internas que establecen trámites distintos y en ocasiones confusos, lo que atenta a la garantía del administrado a contar con un procedimiento claro e igual que haga efectivo el derecho a la seguridad jurídica, entendida esta tanto como la existencia de un sistema normativo completo, claro y previo que regule los derechos de las personas, en este caso de los administrados; como también el irrestricto respeto y sujeción de jueces y autoridades administrativas a las disposiciones legales, así como el derecho al debido proceso de quienes requieran seguir un Procedimiento Administrativo para ejercer sus derechos.

Resulta necesario entonces el establecer principios, reglas, solemnidades y trámites comunes y generales, no susceptibles de variación por disposiciones internas que en ocasiones obedecen a criterios subjetivos de la autoridad a cargo de la producción del Acto Administrativo, logrando con ello el ejercicio pleno de los derechos del administrado.

Así la uniformidad del Procedimiento Administrativo en la legislación Ecuatoriana, permitirá contar con aspectos perfectamente delimitados, claros y precisos que dirigirán a la Administración en cuanto a los órganos que la estructuran, conforme lo señalado en el artículo 225 de la Constitución de la República, logrando encausar el actuar de la Administración y prevenir o al

menos disminuir los conflictos que pudieran generarse en el desarrollo de sus actividades, buscando salvaguardar el interés general o público; como a los administrados que contarán con los medios o garantías que les permitan defender sus derechos.

#### **4.3.5 Legislación Comparada.**

Es importante señalar que en otros países, se cuenta con una Ley que regule el procedimiento administrativo para todas las entidades que conforman el sector público, así se analizará las legislaciones de Venezuela y Perú.

##### **Venezuela.**

Cuenta con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria Nro.2818, del 01 de julio de 1981, está compuesta de VI Títulos y 108 artículos.

El primer título se refiere a las disposiciones generales, en donde señala que la Administración Pública Nacional y la Descentralizada estarán bajo lo contemplado en esta Ley al igual que las administraciones estatales, municipales, Contraloría General, Fiscalía, las que se ajustarán a esta Ley en todo lo que sea aplicable.

El segundo título señala la actividad administrativa, contempla que toda la actividad de la administración se desarrollará bajo los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad; también hace referencia a las inhibiciones, entendiendo por estas aquellos postulados que la Ley señala como impedimentos para que los funcionarios administrativos participen del conocimiento determinado de un asunto por razones de parentesco, amistad o cuando han intervenido como peritos o testigos.

El título tercero se refiere al procedimiento administrativo, está integrado por cinco capítulos que en su orden se refieren al procedimiento ordinario, procedimiento sumario, del procedimiento en casos de prescripción, de la publicación y notificación de los actos administrativos y de la ejecución de los actos administrativos.

En el capítulo primero señala el procedimiento ordinario e indica que los procedimientos administrativos que consten en leyes especiales deberán observar de modo preferente este procedimiento. Así mismo el procedimiento se iniciara de oficio o a instancia de parte interesada mediante solicitud. Al ser de oficio, la autoridad competente dará la orden para iniciar el procedimiento y notificará a los involucrados dándoles el plazo de diez días para que aleguen en su defensa y presenten las pruebas que estimen convenientes a su favor.

El Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva en comparación con esta Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en cuanto a la iniciación del procedimiento administrativo se observa similitud ya que en ambos casos puede iniciarse de oficio o a petición de parte interesada con la diferencia que en la legislación venezolana se concede un plazo de diez días luego de la notificación para que los que creyeren que sus derechos están siendo vulnerados presenten pruebas en su defensa, lo que no se da en nuestra legislación es este plazo, pero si se señala que los interesados pueden alegar en cualquier momento del procedimiento.

El artículo 49 contempla:

Cuando el procedimiento se inicie por solicitud de persona interesada, en el escrito se deberá hacer constar:

1. El organismo al cual está dirigido;
2. La identificación del interesado, y en su caso, de la persona que actúe como su representante con expresión de los nombres y apellidos, domicilio, nacionalidad, estado civil, profesión y número de cédula de identidad o pasaporte;
3. La dirección del lugar donde se harán las notificaciones pertinentes;
4. Los hechos, razones y pedimentos correspondientes, expresando con toda claridad la materia objeto de la solicitud;
5. Referencia a los anexos que lo acompañan, si tal es el caso;

6. Cualesquiera otras circunstancias que exijan las normas legales o reglamentarias;
7. La firma de los interesados<sup>79</sup>.

Se concederá el plazo de quince días para que subsane la solicitud el interesado en caso de que la autoridad encuentre que falta algo de lo señalado con anterioridad; si a pesar de aquello fuere nuevamente objetada, el solicitante puede o corregir los errores señalados o ejercer el recurso jerárquico contra la segunda decisión.

En ambas legislaciones se puntualiza lo que debe hacerse constar en la solicitud siendo prácticamente igual en cuanto a los requisitos, con la diferencia que nuestra normativa señala que la Administración estará en la obligación de establecer modelos para todas las posibles peticiones de los administrados, los que se colocaran a su disposición mediante cualquier medio que facilite el acceso a los mismos como el internet, pudiendo agregar datos si así lo estiman necesario, la utilización de estos modelos no será obligatoria para los administrados; así mismo difieren los plazos que se da para completar la solicitud, en la venezolana es de quince días y en la nuestra de diez días.

A la sustanciación del expediente, se refiere el artículo 51 que contiene:  
*“Iniciado el procedimiento se procederá a abrir expediente en el cual se*

---

<sup>79</sup> LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. Gaceta Extraordinaria Nro. 2.818. Caracas-Venezuela. Julio de 1981. pág.11.

*recogerá toda la tramitación a que dé lugar el asunto. De las comunicaciones entre las distintas autoridades, así como de las publicaciones y notificaciones que se realicen, se anexará copia al expediente”* y el artículo 52 que establece:

Cuando el asunto sometido a la consideración de una oficina administrativa tenga relación íntima o conexión con cualquier otro asunto que se tramite en dicha oficina, podrá el jefe de la dependencia, de oficio o a solicitud de parte, ordenar la acumulación de ambos expedientes, a fin de evitar decisiones contradictorias.<sup>80</sup>.

La Ley de Venezuela impone que se abrirá un expediente por cada caso y cuando entre dos o más asuntos haya similitud la autoridad podrá solicitar la acumulación de estos expedientes, en el ERJAFE, no se señala lo relacionado a la apertura de un expediente por cada caso, pero si se encuentra lo relacionado a la acumulación de expedientes al tratarse de asuntos que guarden relación entre sí o en donde todos los interesados persigan lo mismo.

Los artículos 54 al 57 de la Ley Orgánica del Procedimientos Administrativos señalan, que la autoridad administrativa solicitará a otras autoridades u organismos los documentos, informes o antecedentes que estime necesarios para resolver de mejor forma el asunto, si la solicitud proviene del interesado, aquel deberá indicar los organismos donde recabar información, los cuales deberán ser entregados en el plazo máximo de quince días si es dentro del

---

<sup>80</sup> LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. Ob. cit. pág. 12.

mismo organismo y de veinte entre organismos distintos, estos plazos podrán ser hasta del doble si así lo solicitan quienes darán el informe, estos informes no serán vinculantes, salvo disposición expresa en contrario.

Como se ha señalado la Ley Venezolana expresa los plazos en los cuales se obtendrán los informes necesarios para resolver el asunto, siendo explícita en este tema al igual que nuestro Estatuto el que se refiere a los informes que se solicitarán según la obligatoriedad de la Ley o los que se crea necesarios, fundamentando el pedido en los preceptos legales o en las razones por las que se los solicita, se deberán despachar en el plazo de diez días y que la ausencia del mismo no detiene el procedimiento administrativo a menos que el informe sea determinante para la resolución del asunto, serán facultativo y no vinculantes salvo que la norma exprese lo contrario.

El artículo 58 y 59 se refieren a que se podrán considerar todos los medios de prueba señalados en los Códigos Civil, de Procedimiento Civil y de Enjuiciamiento Criminal o en otras leyes. Los interesados y sus representantes tienen el derecho de revisar el expediente con todos los documentos en cualquier estado o grado del trámite, sacar copias y certificaciones del mismo, excepto los documentos calificados como confidenciales los que serán declarados así mediante acto motivado y serán archivos por separado.

El ERJAFE señala que dentro del periodo de prueba se podrán receptar todas las pruebas admisibles en derecho, en relación a que los interesados podrán



revisar el expediente, esta norma se refiere a los registros en donde los órganos de la administración llevarán un registro general en el que constarán todos los escritos recibidos como los enviados.

Del artículo 60 al 66 se trata sobre la terminación del procedimiento, el que no podrá tardar más de cuatro meses, excepto en casos especiales en los cuales se dejará constancia de la prórroga la que no superará los dos meses, este término se inicia a partir del día siguiente de recibida la solicitud o la notificación al ser de oficio.

Por el desistimiento termina el procedimiento administrativo, cuando el interesado la solicite, al ser grupal su desistimiento no afectará a los derechos del resto, se formalizará el asunto y se archivará el expediente; si el procedimiento inició a petición de parte y se paraliza por dos meses por causa del mismo, se dará la perención, se inicia ese plazo desde el momento que la autoridad notifica al interesado, vencido el mismo se declarará la perención, la que no extingue los derechos del interesado como tampoco la prescripción de los mismos, a pesar de aquello, si el caso fuera de interés público se seguirá de oficio.

En el ERJAFE el procedimiento administrativo culmina con la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho cuando no esté prohibida por la Ley y la declaratoria de caducidad.

El procedimiento sumario se despliega del artículo 67 al 69 y señala que lo seguirá la administración cuando requiera emitir sus decisiones respecto de un asunto, por lo que se inicia de oficio y deberá terminar en treinta días, iniciado este procedimiento la autoridad podrá llamar a una audiencia con los interesados pudiendo determinar en ella que se siga el procedimiento ordinario si el asunto lo amerita; en este procedimiento le corresponde a la administración comprobar y llegar al esclarecimiento de los hechos.

Nuestro Estatuto no contiene en su texto lo relacionado al procedimiento sumario, sólo contempla lo relacionado al procedimiento administrativo de manera general, es decir que todos los trámites se someterán a los mismos plazos y actos contemplados.

En los artículos 70 y 71 esta Ley contempla el procedimiento en casos de prescripción, en donde los actos administrativos que obliguen a las personas prescribirán en el término de cinco años, la interrupción y suspensión de la prescripción se rige por el Código Civil.

En nuestra norma no se contempla la prescripción del procedimiento administrativo, como se señaló con anterioridad el procedimiento administrativo termina con la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho cuando no esté prohibida por la Ley y la declaratoria de caducidad.

El Título IV trata sobre la Revisión de los actos en vía administrativa, el Capítulo I de la revisión de oficio, en donde señala que la administración podrá convalidar los actos anulables subsanando los vicios que contenga; aquellos actos administrativos que no impliquen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó o por el jerárquico superior; la administración de oficio o a solicitud de parte podrá declarar nulos los actos dictados por la misma.

En este título consta el Capítulo II, en donde se detalla los recursos administrativos, la sección I se refiere a las disposiciones generales y contiene que los interesados podrán interponer los recursos a que se refiere este Capítulo contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento, cause indefensión o sea definitivo y lesione derechos.

La sección II se refiere al recurso de reconsideración, el que se deberá interponer dentro de los quince días siguientes a la notificación del acto, ante el funcionario que dictó el mismo.

La sección III trata del Recurso Jerárquico, procede cuando el órgano inferior decida no cambiar el acto según lo solicitado en la reconsideración, se interpondrá ante el Ministro.

La sección IV se refiere al Recurso de Revisión, se interpondrá ante el Ministro en los siguientes casos:

1. Cuando hay nuevas pruebas que no se consideraron antes.
  2. Cuando en la resolución influyeron testimonio o documentos falsos declarados por sentencia judicial firme.
  3. Cuando la resolución se hubiera producido por cohecho, violencia, soborno u otra manifestación fraudulenta y esto se establezca en sentencia judicial firme.
- Podrá presentarse dentro de los tres meses siguientes contados desde la fecha en que se dictó la sentencia y se dictará resolución dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su presentación.

En la legislación venezolana se cuenta con tres recursos a interponer el de reconsideración, el jerárquico y el de revisión, mientras que en nuestra legislación se cuenta de igual forma con tres como son el recurso de reposición, de apelación y extraordinario de revisión, con características similares.

### **España.**

En este país tenemos la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, consta en la Ley 30, de 26 de noviembre de 1992, la cual ha sido objeto de correcciones como la número

311, de 28 de diciembre de 1992 y número 23, de 27 de enero de 1993, está compuesta por un Título Preliminar, diez Títulos y 146 artículos.

El Título Preliminar, contiene el ámbito de aplicación y los principios generales, en donde se señala el objeto de la Ley siendo que establece y regula las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas: el ámbito de aplicación, en donde establece que esta ley se aplicará en primer lugar a todas las Administraciones Públicas, entendiendo por ellas a la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local y en segundo lugar a las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas, las que al ejercer la administración se someterán a esta Ley.

El Título I trata sobre las Administraciones Públicas y sus relaciones, en donde señala el principio de lealtad sobre el cual se desarrollarán las actividades administrativas entre las Administraciones Públicas como el respetar las competencias, facilitar la información necesaria y en definitiva el colaborar entre sí para lograr la resolución de los asuntos dirigidos a su conocimiento como la figura de Convenio de Conferencia Sectorial, en el que se lograrán acuerdos multilaterales dirigidos a lograr acciones sectoriales.

El Título II se refiere a los órganos de las Administraciones Públicas, Capítulo I de la creación de los órganos administrativos, estableciendo aquí los requisitos para su creación; la competencia, que es irrenunciable y deberá ejercerse por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia; la delegación, que consiste en dar una competencia a otro órgano de la misma Administración; la avocación, en donde un órgano superior conocerá un asunto de un inferior por ser conveniente por condiciones económicas, jurídicas, etc. En el Capítulo II, los órganos colegiados de las Administraciones Públicas. El Capítulo III señala la abstención y la recusación.

El Título III, se refiere a los interesados en donde detalla las situaciones en las que estos tienen la capacidad de obrar, cuando se los puede considerar como tales, la actuación por medio de representación y la pluralidad de interesados.

El título IV, de la actividad de las Administraciones Públicas, en el Capítulo I se refiere a las normas generales y en donde se despliegan los derechos de los ciudadanos en su vinculación con las Administraciones Públicas, el idioma en que se llevarán a cabo los procedimientos, el acceso a los archivos y registros, la colaboración que deben brindar los ciudadanos, comparecencia de los ciudadanos, responsabilidad de la tramitación, obligación de resolver, el silencio administrativo, ausencia de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio, incorporación de medios técnicos, validez de documentos y

copias. En el Capítulo II se refiere a los términos y plazos, en términos de la obligatoriedad, cómputo, ampliación y la tramitación de urgencia.

El título V, trata sobre las disposiciones y los actos administrativos, el Capítulo I se refiere al mismo tema y dentro de ella establece la jerarquía y la competencia y la publicidad. En el Capítulo II se refiere a los requisitos de los actos administrativos en relación a la producción y contenido, la motivación y la forma como deben presentarse para que surtan los efectos que la Ley ha previsto. En el Capítulo III, trata la eficacia de los actos respecto a la ejecutividad, efectos, notificación y las publicaciones. En el Capítulo IV, contiene la nulidad y anulabilidad, la transmisibilidad, la conversión de actos viciados y la convalidación.

El título VI, trata las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos, el Capítulo I señala la iniciación del procedimiento que puede ser de oficio o por solicitud, mejora de la solicitud, medidas provisionales y la acumulación de trámites de igual naturaleza. En el Capítulo II establece la ordenación del procedimiento, en donde se configura el impulso de oficio, la celeridad, el cumplimiento del trámite y cuestiones incidentales. Capítulo III contiene la instrucción del procedimiento, donde constan los actos de instrucción, las alegaciones, la prueba, los medios y período de prueba, la práctica de la prueba, los informes, la petición y evacuación de los mismos, la participación de los interesados, el trámite de audiencia, actuación de los

interesados y la información pública. En el Capítulo IV, trata la finalización del procedimiento señalando la terminación convencional, la resolución, el desistimiento y la renuncia, el ejercicio de los medios y efectos, la caducidad, los requisitos y efectos. En el Capítulo V establece la ejecución en donde señala la ejecutoriedad, ejecución forzosa, medios de ejecución forzosa, apremio sobre el patrimonio, ejecución subsidiaria, multa coercitiva, compulsión sobre las personas y la prohibición de interdictos.

En este Título se despliega lo relacionado al procedimiento administrativo, siendo importante el detallar los temas que a continuación se exponen.

El Capítulo I se refiere a la iniciación del procedimiento en donde señala que podrán iniciarse de oficio a por solicitud de la persona que tenga interés en el asunto, al ser de oficio se darán por acuerdo del órgano respectivo, por orden superior, por petición de otros órganos y por denuncia, previo a la iniciación del procedimiento se podrá abrir un período para conocer la información relacionada al tema y confirmar la conveniencia de iniciarlo o no.

Lo señalado es similar a lo establecido en el ERJAFE, ya que aquí también el procedimiento administrativo se inicia de oficio como por petición del interesado.

El Artículo 70 de la legislación Española, señala:



Solicitudes de iniciación.

1. Las solicitudes que se formulen deberán contener:

a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones.

b) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.

c) Lugar y fecha.

d) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.

e) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.<sup>81</sup>

2. Al tratarse de varias personas en donde haya similitud en lo solicitado se podrá unir en una sola solicitud, salvo que las leyes o normas dispongan otra cosa.

3. Para todo documento que se presente ante la Administración, se podrá requerir del mismo la fe de recibido con la fecha respectiva, la que puede hacerse constar en una copia.

4. La Administración deberá tener modelos y sistemas que viabilicen el desarrollo del procedimiento administrativo, a los que tendrán acceso la ciudadanía, así mismo el administrado podrá aumentar cualquier aspecto si así lo estima, lo que deberá tomarse en cuenta.

---

<sup>81</sup> LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN, Ley 30. España. 1992. pág. 52-53.

Si la solicitud de iniciación no cuenta con todos los requisitos señalados se dará un plazo de diez días para que arregle la solicitud o incorpore lo que se considere necesario, indicando que al no hacerlo se entenderá como que ha desistido, lo que se hará constar en resolución.

Al comparar lo señalado en la legislación Española y el ERJAFE se puede observar que el contenido es exactamente igual, únicamente en el punto cuatro de lo antes enunciado en nuestra legislación se amplía el párrafo indicando que los modelos obligatorios que las entidades colocarán a disposición de los ciudadanos se publicarán en el Registro Oficial o en una página web en internet.

En la ordenación del procedimiento, está el artículo 74 al 77 que se refiere al impulso, celeridad, cumplimiento de trámites y cuestiones incidentales, las que tanto en la legislación Española como en el ERJAFE, está igual a excepción del impulso que en su segundo párrafo de nuestra Ley, en lo relacionado al incumplimiento del impulso que se dará a los procedimientos administrativos la que será de oficio en todas sus etapas, señala la aplicación de la responsabilidad administrativa de conformidad a lo contemplado en la Ley de Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público la que fue sustituida por la Ley Orgánica del Servicio Público, a lo que referí con anterioridad.

La Instrucción del procedimiento, consta en los artículos 78 al 83 de la Ley Española, los que contienen los actos de instrucción, las alegaciones, los medios y período de prueba, la práctica de la prueba, petición de informes y evacuación, en ambas legislaciones está igual a excepción de los actos de instrucción en donde en la legislación española se hace constar un segundo punto que se refiere a los resultados de los sondeos y encuestas de opinión que se unan a la instrucción de un procedimiento reunirán las garantías legales para estas técnicas de información además se deberá identificar la técnica que se siguió para obtener los resultados, aspecto este que no consta en nuestro ERJAFE.

El artículo 84, trata sobre el trámite de audiencia, el que prescribe:

1. Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, salvo lo que afecte a las informaciones y datos a que se refiere el artículo 37.5.
2. Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.
3. Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite.

4. Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.<sup>82</sup>

Este artículo está similar al que está en el ERJAFE, con la diferencia que en la Ley Española, en el primer punto se señala que no se podrá tener acceso a expedientes que contengan información sobre la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado, a las actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria, etc., además en el punto dos, esta Ley fija un plazo no inferior a diez días ni superior a quince para alegar, lo que el ERJAFE en este punto no lo hace dejando abierta la posibilidad de que se dilate este trámite.

La Finalización del procedimiento que consta en el artículo 87 de la Ley Española, el artículo 89 que se refiere al contenido de la resolución, el artículo 90 que trata el ejercicio por desistimiento y renuncia, el artículo 91 que se refiere a los medios y efectos y el artículo 92 que contiene los requisitos y efectos de la caducidad, son iguales en su contenido a los que constan en el ERJAFE, respecto a estos temas, únicamente en el último tema difiere en cuanto al plazo que la Administración está obligada a advertir para declarar la caducidad, la que en España, será de tres meses en tanto que en nuestro país es de dos meses.

---

<sup>82</sup> LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN, Ob. cit. pág. 46.

El título VII se refiere a la revisión de los actos en vía administrativa, en el Capítulo I establece la revisión de oficio, la declaración de lesividad de actos anulables, la suspensión, la revocación de actos y rectificación de errores, los límites de la revisión. En el Capítulo II contiene los recursos administrativos, señalando las clases, la interposición de recurso, la suspensión de la ejecución, la audiencia de los interesados, la resolución, los recursos de alzada, potestativo de reposición, extraordinario de revisión y la resolución.

El Título VIII se refiere a las reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales, en el Capítulo I trata sobre las disposiciones generales, presentando la naturaleza y efectos. En el Capítulo II dispone la reclamación previa a la vía judicial civil, señalando la iniciación, la instrucción, la resolución. El Capítulo III establece la reclamación previa a la vía judicial laboral, donde presenta la tramitación, las reclamaciones del personal civil no funcionario de la Administración Militar.

El Título IX trata la potestad sancionadora, el Capítulo I se refiere a los principios de la potestad sancionadora, señalando el de legalidad, la irretroactividad, de tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, la prescripción, la concurrencia de sanciones. El Capítulo II señala los principios del procedimiento sancionador en donde señala garantías, derechos, medidas provisionales, presunción de inocencia, resolución.

El Título X establece la responsabilidad de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio, en su Capítulo I contiene la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, la responsabilidad concurrente de la Administración Pública, la indemnización, procedimientos de responsabilidad patrimonial, procedimiento abreviado, responsabilidad de Derecho Privado. En el Capítulo II trata sobre la responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas e donde señala la exigencia de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas y la responsabilidad penal.

## 5. MATERIALES Y MÉTODOS

### MATERIALES.

|                        |                 |
|------------------------|-----------------|
| Bibliografía           | \$20.00         |
| Material de escritorio | \$50.00         |
| Copias                 | \$20.00         |
| Publicación            | \$100.00        |
| Movilización           | \$10.00         |
| Imprevistos            | \$10.00         |
| <b>TOTAL</b>           | <b>\$210.00</b> |

### MÉTODOS.

**Científico.-** Mediante la aplicación de este método me vinculé con la problemática del presente estudio llegando a formular todos los aspectos necesarios para el desarrollo del presente trabajo y con ello llegando a comprobar la hipótesis, la verificación de los objetivos y la obtención de los resultados que me permitieron concluir con la investigación.

Como métodos complementarios utilicé:

**Analítico-sintético.-** El analítico consiste en la separación del todo en sus partes revisándolas en forma individual y el sintético es la reconstrucción de la

descomposición en el análisis, lo utilicé en el análisis de los diferentes conceptos o temas que se involucran en el desarrollo del presente trabajo, en la propuesta, conclusiones y recomendaciones.

**Histórico Descriptivo.-** Tiene que ver con la enunciación de los conceptos y temas tal como lo describen los autores, se aplicó en la presentación de los diferentes temas que conforman este trabajo investigativo.

**Estadístico.-** Relacionado a la presentación de datos numéricos, me sirvió para presentar los resultados de la aplicación de la encuesta en el desarrollo del trabajo de campo.

Realicé la investigación mediante la consulta bibliográfica de los conceptos relacionados al tema, la aplicación de encuestas a profesionales del derecho vinculados con la actividad administrativa en el sector público e igual tratamiento se dio a la entrevista.

El Universo de esta investigación estuvo constituido por todas aquellas personas que de una u otra forma se encuentran inmersos en al área del derecho en especial del administrativo, funcionarios públicos, profesionales en libre ejercicio, estudiantes; como muestra, se realizó la encuesta a 30 profesionales del Derecho vinculados a ésta área y las entrevistas a 5 profesionales del Derecho con amplia experiencia en éste ámbito.



## 6. RESULTADOS

### 6.1 RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS.

1.- ¿Conoce Usted a qué se refiere el procedimiento administrativo en el Sector Público?

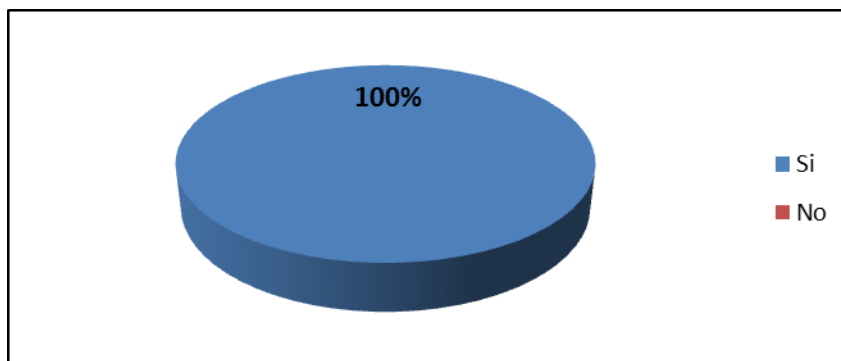
CUADRO N.- 1

| VARIABLE     | FRECUENCIA | PORCENTAJE  |
|--------------|------------|-------------|
| SI           | 30         | 100%        |
| NO           | 0          | 0%          |
| <b>TOTAL</b> | <b>30</b>  | <b>100%</b> |

Fuente: Profesionales del Derecho

Elaboración: La Autora

GRÁFICO N.- 1



**Análisis.-** El total de encuestados que corresponden al 100%, es decir los 30, contestaron en forma afirmativa, señalando que conocen lo relacionado al procedimiento administrativo que se desarrolla en el Sector Público, siendo este un elemento que singularmente se da en este ámbito del Estado.

**Interpretación.-** Los encuestados efectivamente conocen lo relacionado al procedimiento administrativo, al que lo definieron como un conjunto de acciones realizadas en secuencia que tienen como objetivo la emisión de un acto administrativo, toda esta actuación es efectuada por la Administración Pública y como contraparte están los administrados que recurren a ella para que se les reconozcan derechos que a su parecer estar siendo vulnerados.

**2.- ¿Sabe Usted que sólo el ERJAFE y el COOTAD desarrollan normas de procedimiento administrativo para formular y tramitar recursos sobre actos de la Administración Pública?**

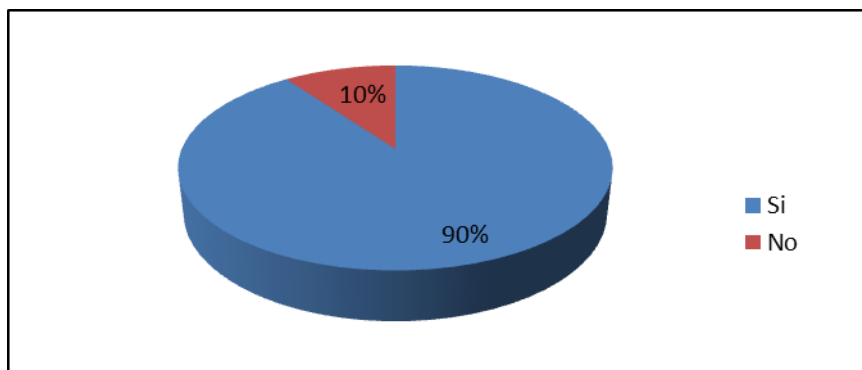
**CUADRO N.- 2**

| VARIABLE     | FRECUENCIA | PORCENTAJE  |
|--------------|------------|-------------|
| SI           | 27         | 90%         |
| NO           | 3          | 10%         |
| <b>TOTAL</b> | <b>30</b>  | <b>100%</b> |

Fuente: Profesionales del Derecho

Elaboración: La Autora

**GRÁFICO N.- 2**



**Análisis.-** De los 30 encuestados, 27 que corresponden al 90% contestaron que conocen que sólo el ERJAFE como el COOTAD se refieren al procedimiento administrativo, mientras que 3 de los encuestados que equivalen al 10% respondieron que también hay en otras leyes.

**Interpretación.-** De los resultados obtenidos se puede deducir que la mayoría conoce que el ERJAFE como el COOTAD tienen en su contenido lo relacionado al procedimiento administrativo, lo que regula a sus respectivos ámbitos, en el primer caso a la Administración Central e Institucional de la Función Ejecutiva, entidades adscritas y en el segundo caso a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, mientras que la minoría manifiestan que esto también está regulado en las leyes tributarias y reglamentación de las entidades del sector público.

**3.- ¿Sabe Usted que a excepción de las entidades que conforman la Función Ejecutiva y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el resto de órganos públicos no cuentan con normas de procedimiento administrativo que les sean aplicables?**

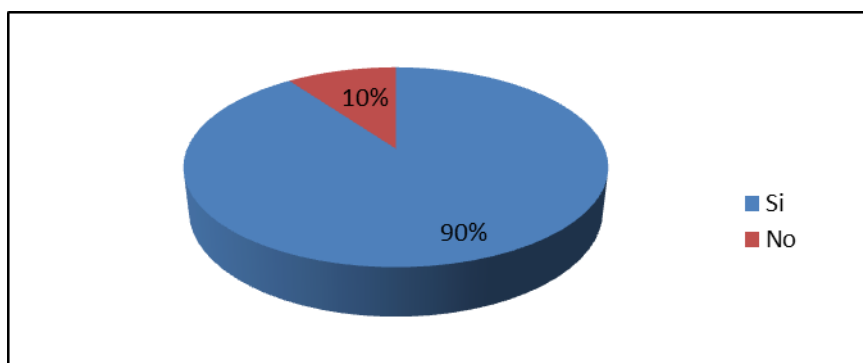
**CUADRO N.- 3**

| <b>VARIABLE</b> | <b>FRECUENCIA</b> | <b>PORCENTAJE</b> |
|-----------------|-------------------|-------------------|
| SI              | 27                | 90%               |
| NO              | 3                 | 10%               |
| <b>TOTAL</b>    | <b>30</b>         | <b>100%</b>       |

Fuente: Profesionales del Derecho

Elaboración: La Autora

**GRÁFICO N° 3**



**Análisis.-** El 90% de los encuestados que corresponden a 27 contestaron que el resto de entidades que conforman el sector público a excepción de las de la Función Ejecutiva y los Gobiernos Autónomos Descentralizados cuentan con poca y en otros no tienen reglado el procedimiento administrativo, en tanto que el 10% que equivalen a 3 contestaron que todas las entidades del sector público cuentan con normas que se refieren al procedimiento administrativo.

**Interpretación.-** La gran mayoría cree que a excepción de las entidades que conforma la función Ejecutiva y las entidades adscritas, el resto de órganos públicos no cuentan con normas de procedimiento administrativo que le sean aplicables, basando su accionar en escasa normativa o simplemente obviando la realización del procedimiento administrativo con lo cual el administrado debe aceptar el criterio de la Administración o recurrir a la vía judicial implicando aquello el desgaste de tiempo y recursos económicos; en tanto que, la menor parte se pronunció indicando que en todas las entidades del sector público se

cuenta con normativa relacionado a la aplicación del procedimiento administrativo.

**4.- ¿Cree Usted que en ausencia de un marco normativo relacionado al procedimiento administrativo, la autoridad pública encargada del desarrollo y resolución podría resolver en forma arbitraria el asunto, a favor de la Administración?**

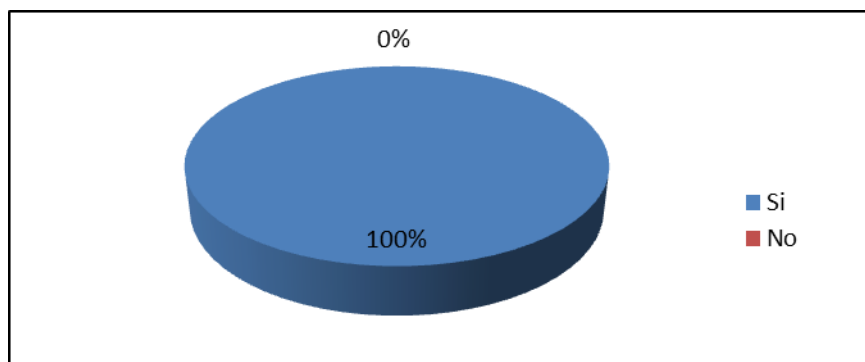
**CUADRO N.- 4**

| <b>VARIABLE</b> | <b>FRECUENCIA</b> | <b>PORCENTAJE</b> |
|-----------------|-------------------|-------------------|
| SI              | 30                | 100%              |
| NO              | 0                 | 0%                |
| <b>TOTAL</b>    | <b>30</b>         | <b>100%</b>       |

Fuente: Profesionales del Derecho

Elaboración: La Autora

**GRÁFICO N° 4**



**Análisis.-** El 100% de los encuestados, considera que en ausencia de un marco normativo relacionado al procedimiento administrativo, la autoridad pública encargada del desarrollo y resolución podría resolver en forma arbitraria el asunto a favor de la administración.

**Interpretación.-** Se manifiesta que en ausencia de un marco normativo se caería en que la Administración resuelva el asunto a favor de la misma, por tanto resulta necesario el contar con aspectos perfectamente señalados para que la Administración base su accionar apegada a Derecho, tornándose mucho más sensible su desarrollo ya que se convierte en juez y parte, por tanto resulta imprescindible el mantener una normativa para evitar en lo posible cualquier abuso de la Administración y más sea un ente que garantice en todo momento los derechos de los administrados.

**5.- ¿Cree Usted que la falta de claridad y precisión del procedimiento administrativo ocasiona que el administrado prescinda de acudir a la Administración para que le reconozcan los derechos que a su parecer están siendo vulnerados?**

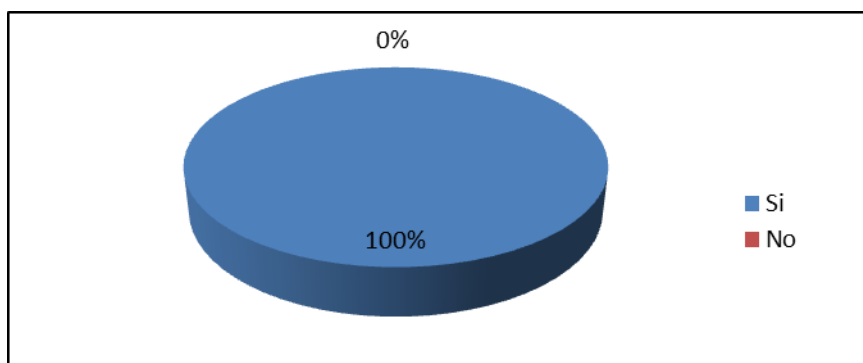
**CUADRO Nº 5**

| <b>VARIABLE</b> | <b>FRECUENCIA</b> | <b>PORCENTAJE</b> |
|-----------------|-------------------|-------------------|
| SI              | 30                | 100%              |
| NO              | 0                 | 0%                |
| <b>TOTAL</b>    | <b>30</b>         | <b>100%</b>       |

**Fuente:** Profesionales del Derecho

**Elaboración:** La Autora

**GRÁFICO N° 5**



**Análisis.-** La totalidad de los encuestados, es decir los 30 que representan el 100% consideran que la falta de claridad y precisión del procedimiento administrativo ocasiona que el administrado prescinda de acudir a la administración para que le reconozcan los derechos que a su parecer están siendo vulnerados.

**Interpretación.-** Los encuestados consideran que la ausencia de claridad en el procedimiento administrativo de lugar a que los administrados se allanen al criterio de la Administración y no acudan a ella para hacer prevalecer sus derechos, ya que de por sí la aplicación de un marco normativo por un ciudadano común se torna complicado, mucho más sería al no contar con lineamientos perfectamente delimitados lo que generaría confusión y consecuentemente el prescindir de esta vía para lograr el pleno ejercicio de sus derechos.

6.- ¿Considera que los casos a resolverse mediante el procedimiento administrativo deben tener plenamente identificado el camino a seguir?

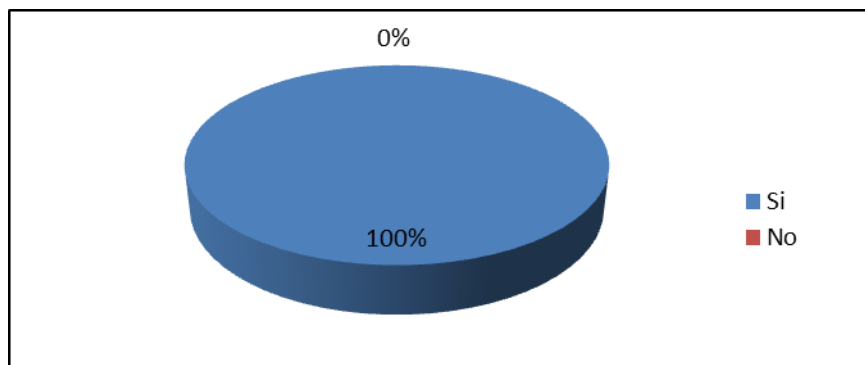
CUADRO Nº 6

| VARIABLE     | FRECUENCIA | PORCENTAJE  |
|--------------|------------|-------------|
| SI           | 30         | 100%        |
| NO           | 0          | 0%          |
| <b>TOTAL</b> | <b>30</b>  | <b>100%</b> |

Fuente: Profesionales del Derecho

Elaboración: La Autora

GRÁFICO Nº 6



**Análisis.-** El total de encuestados los 30 que corresponden al 100% señalan que los casos a resolverse mediante el procedimiento administrativo deben tener plenamente identificado el camino a seguir con ello se evitarían la utilización de aspectos alternos que empañarían el buen desarrollo del mismo.

**Interpretación.-** Todos los encuestados coinciden en que sería bueno en el procedimiento administrativo tener plenamente identificado el camino a seguir



lo que se constituiría en una verdadera garantía ya que la Administración como los administrados tendrán claro por donde deberá transitar el inicio, desarrollo y resolución del procedimiento administrativo, evitando desviaciones en la actuación y confusiones a quienes quieran mediante este instrumento jurídico hacer prevalecer los derechos que creen le están siendo vulnerados.

**7.- ¿Considera Usted que la falta de uniformidad del procedimiento administrativo en todos los órganos del sector público lesiona el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso?**

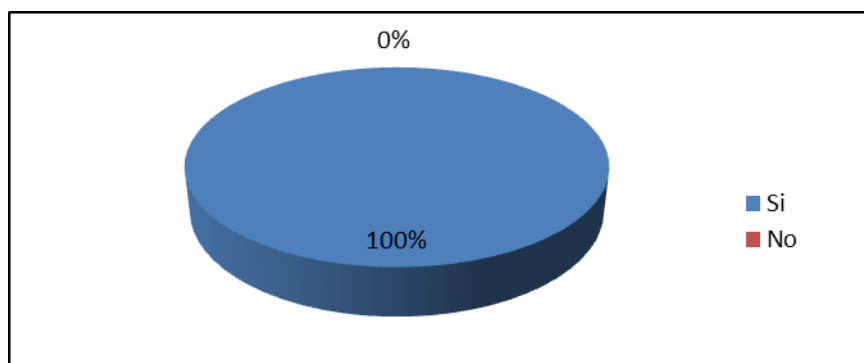
**CUADRO Nº 7**

| VARIABLE     | FRECUENCIA | PORCENTAJE  |
|--------------|------------|-------------|
| SI           | 30         | 100%        |
| NO           | 0          | 0%          |
| <b>TOTAL</b> | <b>30</b>  | <b>100%</b> |

Fuente: Profesionales del Derecho

Elaboración: La Autora

**GRÁFICO Nº 7**



**Análisis.-** El 100% de los encuestados que son 30, señalaron que la falta de uniformidad del procedimiento administrativo en todos los órganos del sector público lesiona el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso, de quienes recurren a la Administración por justicia o corrección de la actuación de la misma.

**Interpretación.-** La mayoría de los encuestados sostiene que la falta de uniformidad del procedimiento administrativo en todos los órganos del sector público lesiona el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso, ya que al estar las leyes o normativa desagregada, torna al tema mayormente complejo, por tanto sería bueno unir e un solo cuerpo jurídico todo lo relacionado al procedimiento administrativo de tal forma que facilitaría la aplicación de la misma al tiempo que se estaría haciendo prevalecer el derecho a la seguridad jurídica y debido proceso de contar con leyes perfectamente delimitadas que faciliten su ejercicio y desarrollo de manera ordenada, sencilla, efectivizando el acceso de todos a la justicia administrativa y evitando el empleo de recursos y tiempo al recurrir con estos casos a la vía judicial.

**8.- ¿Considera Usted que deba unificarse el procedimiento administrativo en un sólo cuerpo normativo para toda la Administración Pública?**

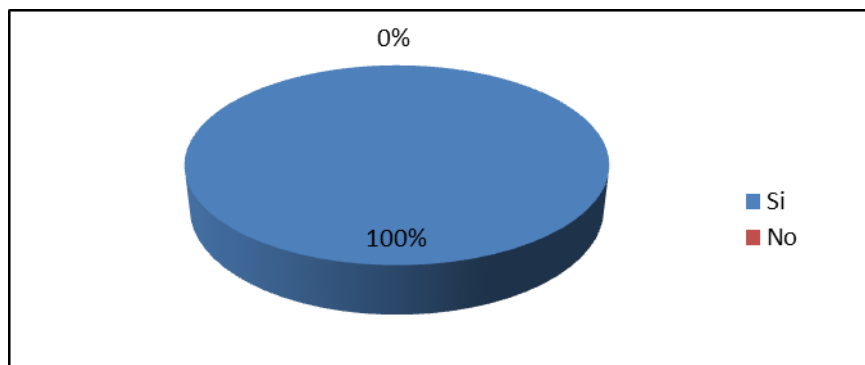
**CUADRO Nº 8**

| VARIABLE     | FRECUENCIA | PORCENTAJE  |
|--------------|------------|-------------|
| SI           | 30         | 100%        |
| NO           | 0          | 0%          |
| <b>TOTAL</b> | <b>30</b>  | <b>100%</b> |

Fuente: Profesionales del Derecho

Elaboración: La Autora

**GRÁFICO Nº 8**



**Análisis.-** Todos los encuestados el 100% que equivalen a 30, señalan que debe unificarse el procedimiento administrativo en un sólo cuerpo normativo para toda la administración pública, ya que concuerdan en que la misma está en varias leyes.

**Interpretación.-** Todos los encuestados consideran que es necesario unificar el procedimiento administrativo en un sólo cuerpo normativo, puesto que al

momento todas las normas que hacen relación a esta materia estas en diferentes cuerpos jurídicos, resaltando que esto facilitaría su uso, así la Administración Pública verá avocada su actuación a este único cuerpo normativo y los administrados verán con mayor facilidad su utilización, lo que ayudará enormemente a que estos últimos no vean excusas al momento de querer ir en contra de lo actuado por la Administración.

## **6.2 RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS.**

### **ENTREVISTADO NRO.-1**

Dr. Nelson López Jácome. Juez del Tribunal Contencioso Administrativo-Quito.

Al preguntar si considera que el procedimiento administrativo es una garantía tanto para la administración como para los administrados, dijo: efectivamente el procedimiento administrativo dentro de las Entidades y Organismos del Sector Público de la Administración Pública, constituye una garantía prevista en la Constitución de la República que permite establecer una secuencia de actos administrativos tendientes a garantizar el derecho en unos casos de la legítima defensa, el derecho a la contradicción y por el contrario garantizar la tutela administrativa, es decir que esté apegado el acto de la Administración con sujeción a las disposiciones constitucionales y legales, es decir al ordenamiento legal bajo el principio de legalidad previsto en la Constitución en el artículo 226.

En ausencia de un marco normativo relacionado al procedimiento administrativo, la autoridad pública encargada del desarrollo del mismo puede resolver el asunto en forma arbitraria, a favor de la Administración: considero que la ausencia de una Ley de Procedimiento Administrativo en nuestro país ha permitido que en la mayoría de los gobiernos se lesionen o vulneren los derechos subjetivos de los administrados sean estas personas naturales o jurídicas, cuando hablamos de personas jurídicas entendidas como aquellas personas ficticias que tienen la capacidad de contraer derechos y ejercer obligaciones, esta Ley en definitiva trataría de prevenir la arbitrariedad y el abuso de la autoridad pública y prueba de ello es el altísimo porcentaje que existe en el Tribunal Contencioso Administrativo de las causas que a la fecha se registran en 20.000 que se encuentran rezagadas, es decir que hay una carga procesal histórica como consecuencia del abuso de la autoridad pública en la expedición de sus actos arbitrarios, entonces le corresponde al Tribunal el control de la legalidad de esos actos y declarar la nulidad e ilegalidad.

La falta de claridad y precisión del procedimiento administrativo incide en que el administrado prescinda de acudir a la administración para que le reconozcan los derechos que a su parecer están siendo vulnerados: efectivamente, únicamente en nuestro país se registra el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva como un conjunto de normas que permiten viabilizar los procedimientos tendientes a la impugnación de los actos administrativos en el Sector Público en la vía administrativa, en sede

administrativa y también como referencia invoca las reclamaciones judiciales al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, pero este primer esfuerzo en nuestro ordenamiento jurídico se circunscribe a los Organismos y Entidades de la Función Ejecutiva entendida esta la Presidencia de la República, Vicepresidencia, a los Ministerios, Secretarías a los Ministerios Coordinadores y a los Sectoriales, convirtiéndose en una norma supletoria respecto de las otras funciones del Estado que son las restantes cuatro, lo que resulta totalmente cuestionable en el ámbito jurídico, es decir se circunscribe a una sola función a la Ejecutiva y no más.

La falta de uniformidad del procedimiento administrativo en todos los órganos del sector público lesionan el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso: totalmente de acuerdo, esta falta de uniformidad de procedimientos lesionan el derecho a la seguridad jurídica, el derecho a la legítima defensa, el derecho a contar con una serie de diligencias y actos que estén reglados dentro de la Administración Pública, vemos con preocupación por ejemplo que en las otras instituciones del Estado hay cada normativa institucional, la que cuenta con plazos para la interposición de los recursos por ejemplo de los recursos de reconsideración o apelación frente a un acto administrativo que vulnera derechos, el recurso de apelación, de alzada, el extraordinario de revisión no están uniformados, por ejemplo tienen diferentes plazos los recursos administrativos que se interponen respecto de la predeterminación de responsabilidades en la Contraloría General del Estado, versus a la de un

Ministerio o versus a la interposición de los recursos en el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, vemos ahí, un Organismo de Control, una Función Ejecutiva y el COOTAD, es decir nos hace falta una Ley de Procedimiento Administrativo en el país que regule la interposición de los recursos y reclamos administrativos señalando plazos, estableciendo audiencias, creando la posibilidad de abrir una causa a prueba señalando términos para ello y señalando formalmente plazos para resolver y hablar también del tema de la caducidad de la potestad sancionadora de la autoridad y también de la caducidad del derecho para interponer los recursos, entre otros aspectos.

Considera que debe unificarse el procedimiento administrativo en un solo cuerpo normativo: efectivamente, este cuerpo normativo que se llamaría la Ley de Procedimiento Administrativo yo diría de las Funciones del Sector Público, porque de acuerdo al 225 nos señala cuales son las instituciones que integran el Sector Público y nos habla de la Función Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral de Transparencia y cada una de estas está integrada por órganos o Instituciones adscritas o autónomas, pero nos da ya un marco referencial y el otro gran bloque es de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y también la creación de instituciones públicas creadas por Ley para la prestación de los servicios públicos o actividades económicas y también que resulta interesante la facultad que tienen los Organismos Autónomos de expedir actos administrativos que generan también personería jurídica como en el caso de

los Municipios por ejemplo a través de Ordenanzas se crea las Empresas de Agua Potable, Alcantarillado, de recolección de basura, son instituciones u organismos creados mediante acto administrativo o legislativo municipal, por eso es que es importante a mi criterio y hay una deuda de la Asamblea Nacional en establecer una Ley de Procedimientos Administrativos.

### **COMENTARIO.**

Este entrevistado considera que es necesario contar con una Ley de Procedimiento Administrativo que contemple en su accionar a todo el Sector Público entendido este como lo señalado en el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador, para coadyuvar a hacer efectivas las garantías para los Administrados de contar con caminos perfectamente delimitados que hagan fácil su conocimiento y aplicación cumpliendo con ello el derecho a la seguridad jurídica, a la legítima defensa.

Además de ayudar a que la Administración someta su actuación a Derecho evitando con ello la arbitrariedad y logrando resolver los casos en la misma vía, evitando que pasen a la vía judicial, ya que en la actualidad existen muchas causas que se someten al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, precisamente porque el administrado no ve en la vía administrativa un procedimiento claro, fácil, comprensible, confiable que le asegure rapidez e imparcialidad al momento de hacer prevalecer sus derechos.



## **ENTREVISTADO NRO.-2**

Dr. Fredy Gordón Ormaza. Juez del Tribunal Contencioso Administrativo-Quito.

Al preguntar si considera que el procedimiento administrativo es una garantía tanto para la administración como para los administrados, dijo: si, siempre y cuando en el procedimiento se garantice el debido proceso y el derecho a la defensa del administrado en cada una de sus instancias o recursos, siendo estas normas las que guían esos procedimientos de carácter público, por tanto deben ser rigurosamente respetados por la autoridad administrativa y los administrados haciendo efectivo el principio de legalidad que debe ser encaminado en estos procedimientos.

En ausencia de un marco normativo relacionado al procedimiento administrativo, la autoridad pública encargada del desarrollo del mismo puede resolver el asunto en forma arbitraria, a favor de la Administración: para evitar la arbitrariedad natural de la Administración se hace indispensable una normativa clara y previa que garantice la seguridad jurídica, recordando aquí que en ausencia de normas de procedimiento de acuerdo a la Constitución deberá resolver conforme sus preceptos, sin embargo el vacío puede ser llenado por decisiones de carácter discrecional que podrían concluir en arbitrariedad de la Administración, de tal forma que es importante contar con una normativa completa que evite el desvío de poderes en la Administración Pública.

La falta de claridad y precisión del procedimiento administrativo incide en que el administrado prescinda de acudir a la administración para que le reconozcan los derechos que a su parecer están siendo vulnerados: si, siempre será necesario codificar la normativa ya que la dispersión de la norma genera dudas y desconfianza en los ciudadanos, pero también a mi parecer es importante su difusión por parte del Estado con la finalidad de que conozcan todos los actores de la sociedad que además del espacio judicial se cuenta con una vía administrativa que permite resolver los problemas jurídicos en este ámbito, así la claridad jurídica nos lleva a la seguridad jurídica y al completo ejercicio de los derechos.

La falta de uniformidad del procedimiento administrativo en todos los órganos del sector público lesionan el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso: si, precisamente porque sin reglas claras la autoridad puede aplicar la discrecionalidad como norma lo que conlleva a desconocer el principio de legalidad, más la Administración como parte medular del Estado debe contar con los instrumentos legales claramente identificables que le permitan cumplir sus actividades de tal manera que no dañe o vulnere los derechos de los ciudadanos.

Considera que debe unificarse el procedimiento administrativo en un solo cuerpo normativo: si, como la única forma de garantizar la tutela judicial efectiva, el debido proceso, el derecho de defensa, la seguridad jurídica y el

derecho de las partes, con esto se lograrían procedimientos claros para la Administración y para el administrado que podría ejercer sin dilaciones sus derechos.

### **COMENTARIO.**

Este criterio señala que la Administración Pública debe contar con procedimientos administrativos que permitan hacer cumplir los derechos del debido proceso y derecho a la defensa, además que el contar con estas normas nos permitirá evitar la discrecionalidad de parte de las Autoridades Administrativas que al no contar con todo bien definido harían prevalecer su criterio que podría estar en contra de los derechos de los administrados.

El entrevistado destaca que no sólo es importante e contar con estas normas sino que el Estado debería promover su publicidad para que los administrados tengan conocimiento de las reglas que les asisten y que podrías utilizar en defensa de sus intereses, finalmente considera que la unificación del procedimiento administrativo serviría para garantizar una serie de derechos entre ellos a la defensa, debido proceso y por supuesto el de seguridad jurídica. .

### **ENTREVISTADO NRO.-3**

Dr. Vinicio Cueva. Asesor del Presidente de la Asociación de Municipalidades del Ecuador-Quito.

Al preguntar si considera que el procedimiento administrativo es una garantía tanto para la administración como para los administrados, dijo: es fundamental señalar que el enfoque que debemos dar nosotros cuando hablamos de procedimiento administrativo, debe ser eminentemente constitucionalista, así el artículo 82 de la Constitución de la República habla claramente respecto de la seguridad jurídica, normas previas, claras y públicas para ser aplicadas, con este enfoque es necesario que los administrados conozcan de este tipo de procedimientos por los cuales a futuro podrían ser juzgados y tener las reglas claras que se van a poner en práctica para ejercer obviamente el derecho a la defensa.

En ausencia de un marco normativo relacionado al procedimiento administrativo, la autoridad pública encargada del desarrollo del mismo puede resolver el asunto en forma arbitraria, a favor de la Administración: con el nuevo enfoque constitucionalista la arbitrariedad no se adecua a esta nueva concepción, es muy claro que en el artículo 76 del debido proceso de la Constitución de la República concomitantemente con el 66 que son los derechos de la libertad, si hay que entablar un debido proceso, otorgándole amplias facultades para la defensa para eso existen los reglamentos internos, pero tratándose de esta situación si las normas generales deberían existir como se quedó dicho como seguridad jurídica y para que tanto la Administración como los administrados sepan que procedimientos aplicar en

los casos particulares y puntuales obviamente donde se tome como guía la norma y los reglamentos internos de las Entidades Públicas.

La falta de claridad y precisión del procedimiento administrativo incide en que el administrado prescinda de acudir a la administración para que le reconozcan los derechos que a su parecer están siendo vulnerados: quiero ejemplificar esta pregunta y recurso para ello a la sentencia Salvador Chiriboga versus Ecuador de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde nos advierten los acápites 89-90 que la sede judicial en el ámbito administrativo no es la vía más idónea para ejercer el derecho a la defensa, de los peritajes que se hicieron ahí se establece que no podría pasarse un procedimiento administrativo de seis meses a un año, sin embargo en este proceso el juicio administrativo duró 11 años y sin sentencia, el problema central de hablar de claridad y precisión que se lo puede establecer en una norma es del conocimiento de los jueces o en este caso de la Administración Pública respecto de lo que están juzgando, recordemos que en la praxis a la luz de lo que dice Ramiro Ávila Santamaría Constitucionalista Ecuatoriano, nos dice que todos somos jueces Constitucionales y así lo dice el 11.5 de la Constitución, son los obstáculos administrativos los que nos impiden esta claridad y precisión, por tanto la nueva legislación que va enfocada a tratar de determinar, regularizar, legislar normas o como quiera llamarse para cuestión administrativa o los procesos en sede administrativa tienen que ver fundamentalmente los plazos y la preclusión en

cada uno de ellos para evitar que por el transcurso del tiempo queden en indefensión o se conculquen derechos de las personas.

La falta de uniformidad del procedimiento administrativo en todos los órganos del sector público lesionan el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso: no se requiere y es preciso comprender que la Constitución de la República al tenor del 426 tiene fuerza normativa lo que significa que es una Ley, funciona como una Ley y es aplicada directamente en materia de derechos, decir que no existe uniformidad del procedimiento administrativo lesiona la seguridad jurídica y el debido proceso significa que nosotros necesariamente requeriremos siempre de una Ley inferior o de una legislación inferior para establecer una sanción, si en el largo del antiguo positivista, normativista puede ser así, pero el derecho a la defensa es muy amplio desde la Constitución, sin embargo de ello si tratamos de enfocar el concepto de seguridad jurídica que se señaló en el artículo 82 que todo el mundo conozca las reglas claras y precisas por las cuales se va a desarrollar un procedimiento administrativo, si debíamos decir que si no hay esas normas precisas se puede estar conculcando la seguridad jurídica y obviamente el debido proceso porque no tengo los procedimientos adecuados a una legislación.

Considera que debe unificarse el procedimiento administrativo en un solo cuerpo normativo: sería parecido al ERJAFE, si se pretende hacer un cuerpo normativo para que el Sector público pueda seguir sus procedimientos, está

bien, debiendo recordar que el ERJAFE no está considerado como Ley, tiene para mí el rango de Reglamento, sin embargo sanciona, para mí las Leyes deben ser claras en cuanto a responsabilidades, cargas y obligaciones, también hay que advertir que todo ente con potestad normativa según el artículo 84 de la Constitución debe adecuarse formal y materialmente estas normas, o sea estas normas deben estar adecuadas a la Constitución, pero no olvidemos que muchos juristas conforme el artículo 10 Constitucional también a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sino veamos su reglamento, en su artículo 1 y 2 respetar la decisión de esta Corte Interamericana y garantizar que esas sentencias que esas obligaciones del estado en la cual se determinó responsabilidades por la violación de derechos sean legisladas por la Asamblea Nacional lástima que hasta la fecha no se hayan hecho, sin embargo ese es el deber ser de la Legislación actualmente.

#### **COMENTARIO.**

El entrevistado sostiene que desde el punto de vista Constitucionalista los derechos de las personas no pueden ser vulnerados por ello conforme el derecho a la seguridad jurídica se hace necesario contar con elementos claros, perfectamente señalados que nos direccionen hacia el correcto camino a seguir tanto para la Administración como para los Administrados, sostiene que al tener como base la Constitución no se podría hablar de arbitrariedad ya que la actuación de la Administración al no haber una ley expresa deberá basarse en lo señalado por la Constitución en lo referente al debido proceso.

Además de utilizar reglamentos internos señala, pero reafirma que es necesario contar con reglamentación clara para hacer efectivo el derecho a la seguridad jurídica, señala además que lo que impide el desarrollo de los procedimientos administrativos en esta sede son los obstáculos administrativos por eso en la nueva Ley debe definirse perfectamente los plazos para que la Administración culmine con estos casos mediante la resolución respectiva.

Finalmente concluye que de hacerse un cuerpo normativo en relación al procedimiento administrativo este sería parecido al ERJAFE pero con rango de Ley ya que en la actualidad este a su criterio tiene rango de reglamento y que la Asamblea tiene como un deber elaborar esta legislación, con lo señalado este entrevistado también considera el contar con una Ley de Procedimiento Administrativo que permita clarificar lo que deberá realizar la Administración y los administrados para lograr el pleno reconocimiento de los derechos.

#### **ENTREVISTADO NRO.-4**

Dr. Julio Pimentel. Director Nacional Jurídico de la Asociación de Municipalidades del Ecuador-Quito.

Al preguntar si considera que el procedimiento administrativo es una garantía tanto para la administración como para los administrados, dijo: si considero que es una garantía básica en cualquier procedimiento administrativo ya que les da la seguridad tanto a la Administración Pública como ente rector de los



procedimientos administrativos cuanto a los administrados de tener resultados lo más acorde a la normativa de sus reclamos o requerimientos, en tal sentido se ve cristalizado el principio de celeridad y de economía procesal, el tema de que los procedimientos administrativos tengan la mayor transparencia y la mayor atención por parte de la Administración Pública.

En ausencia de un marco normativo relacionado al procedimiento administrativo, la autoridad pública encargada del desarrollo del mismo puede resolver el asunto en forma arbitraria, a favor de la Administración: disiento del sentido de su pregunta para mí como parte de la Administración Pública no veo la razón de ser de la pregunta en si, porque no es que no existe un marco normativo de procedimientos administrativos, si existe el marco normativo ya que en la misma Constitución de la República del Ecuador se establece de manera muy general que las normas que regulan cualquier procedimiento administrativo tanto así que tenemos normas secundarias en este sentido como las establecidas dentro del COOTAD y el ERJAFE que son normas supletorias de la norma Constitucional, pero es la norma Constitucional la que determina el marco normativo en temas de procedimientos administrativos, me parecería que el hecho de decir que la Administración Central puede decidir de manera arbitraria a favor o en contra del administrado sería un tema muy delicado que nada tiene que ver y que estaría incumpliendo la norma Constitucional.

La falta de claridad y precisión del procedimiento administrativo incide en que el administrado prescinda de acudir a la administración para que le reconozcan los derechos que a su parecer están siendo vulnerados: no creo que sea ese el tema que afecte el que los administrados acudan a la Administración Pública para absolver sobre la vejación o vulneración de sus derechos, más bien yo creo que lo que afecta a que los administrados no acudan es la falta de compromiso en la exigibilidad de sus derechos que si están contemplados en la Constitución, sino que por desconocimiento de las garantías constitucionales o desconocimiento de ese deber que tiene el Estado y el deber que tienen los mismos ciudadanos de exigir sus derechos no hacen efectivo sus derechos.

La falta de uniformidad del procedimiento administrativo en todos los órganos del sector público lesionan el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso: el procedimiento administrativo tiene ciertas características particulares que son propias del servicio público, en tal sentido bien ha hecho el legislador en realizar dependiendo del servicio que se preste al ciudadano al administrado clasificar los reclamos, las quejas o cualquier procedimiento administrativo necesario para el fin último que es el servicio público de calidad al administrado, por tanto no considero que la falta de uniformidad del procedimiento administrativo en el sector público lesione el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso ya que como lo dije anteriormente la Constitución es la norma rectora en todos los procedimientos administrativos y es en base a esta norma que si bien es cierto existen o dejan de existir normas

jurídicas que regulen de manera específica todos los procedimientos administrativos se suple por la exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución.

Considera que debe unificarse el procedimiento administrativo en un solo cuerpo normativo: es una posibilidad que se puede dar, en la Constitución se dan las directrices o las normas rectoras para todos los procedimientos administrativos, también existen otras normas que contemplan la regulación de los procedimientos administrativos de manera específica como los que da el COOTAD y el ERJAFE, pero esto no exime a las demás funciones que carecen de normas específicas para regular procedimientos administrativos a cumplir con la absolución de reclamos o el cumplimiento de los procedimientos administrativos por la falta de norma, en este sentido las normas antes mencionadas son supletorias para esta clase de procedimientos y la norma que regula todo procedimiento administrativo que es el caso que no ocupa es la Constitución, si se unifica o no es muy particular pero el hecho de que esté o no unificada no quiere decir que el administrado deje de tener una respuesta a todos sus requerimientos.

#### **COMENTARIO.**

Resulta que para este criterio el procedimiento administrativo si se constituye en una garantía ya que permite obtener resultados acorde a lo solicitado, más para este entrevistado la Administración si cuenta con un marco normativo

señalando que es el COOTAD y el ERJAFE y que es la norma Constitucional la que señala el marco normativo en cuanto a este tema.

Así mismo que no es la ausencia de un marco normativo lo que impide que los administrados ejerzan sus derechos sino la falta de compromiso, de conocimiento de todas los derechos y medios que les asisten para ejercer sus derechos, señala que los servicios públicos tienen características particulares, por eso el legislador los ha clasificado de acuerdo a su similitud y al existir no considera que se esté lesionando los derechos a la seguridad jurídica y debido proceso ya que al no existir normas la Constitución viene a hacer exigible el reconocimiento de los derechos consagrados en la misma.

Para concluir manifiesta que podría o no unificarse estos procedimientos administrativos y que la ausencia de unificación o de una norma específica para el resto de funciones o instituciones del Estado no eximen a las mismas de resolver los asuntos que los administrados presenten ante ellas, tomando como normas supletorias el COOTAD y el ERJAFE, en lo que estoy en desacuerdo ya que al unificar el procedimiento administrativo en un solo cuerpo jurídico le estaríamos dando al administrado aspectos más definidos, claros que le permitan ejercer sus derechos con mayor seguridad.

#### **ENTREVISTADO NRO.-5**

Dr. Fausto Qhizpe. Abogado en libre ejercicio.

Al preguntar si considera que el procedimiento administrativo es una garantía tanto para la administración como para los administrados, dijo: Existe el ERJAFE, pero como una norma destinada a un solo sector de la administración pública, además se tiene un marco normativo Constitucional que establece las directrices o lineamientos de la función pública, hace falta establecer pautas específicas para casos concretos dado que generalmente la administración pública se escusa en la discrecionalidad, la que se concibe como la facilidad para actuar conforme su criterio a falta de norma legal expresa, lo que hace presumir que su actuación podría desviarse a favor de la administración o de intereses individuales de los funcionarios que intervienen.

En ausencia de un marco normativo relacionado al procedimiento administrativo, la autoridad pública encargada del desarrollo del mismo puede resolver el asunto en forma arbitraria, a favor de la Administración: Si, como se señaló anteriormente en este punto puede entrar la discrecionalidad y la administración pública estando cobijada por ella, además ejerce un poder por lo mismo éste debe ser limitado a través de las normas respectivas para precautelar los intereses de los administrados y direccionar la distintas formas de proceder de la administración la que en todo momento debe estar enfocada a lograr el bienestar de la colectividad en general.

La falta de claridad y precisión del procedimiento administrativo incide en que el administrado prescinda de acudir a la administración para que le reconozcan

los derechos que a su parecer están siendo vulnerados: Por lo general los administrados le temen a la administración, es decir en la mayoría de los casos prefieren dejar pasar por alto violaciones u omisiones leves, sin embargo la falta de claridad, precisión y conocimiento también son factores que inciden en que se abandonen aún sin haber iniciado este tipo de acciones lo que conlleva a que se vulneren y desconozcan derechos, por lo que resulta necesario contar con aspectos perfectamente delimitados que garanticen la buena actuación de la administración y el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos.

La falta de uniformidad del procedimiento administrativo en todos los órganos del sector público lesionan el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso: Si se vulnera porque el debido proceso es establecido como garantía en la Constitución así como la seguridad jurídica, empero al no existir una norma que regule tal aspecto se puede llegar a una aplicación normativa superflúa, es decir justo lo que se está buscando prevenir, a pesar de ello también se debe considerar que la Constitución establece que no se sacrificará el ejercicio de los derechos por carencia de norma regulatoria, pudiendo todo ello desembocar en una vulneración por omisión o falta de norma.

Considera que debe unificarse el procedimiento administrativo en un solo cuerpo normativo: Si, en base a todo lo expuesto hace falta un conjunto de normas que establezcan clara y específicamente la regulación de los procedimientos administrativos para propender a que tanto la administración

pública como los administrados estén supeditados a ella, facilitando tanto la actuación por parte de la administración como el pleno ejercicio de los derechos de los administrados creando armonía y claridad en las diferentes relaciones que se generan entre estos actores de la sociedad con miras evitar el abuso de poder de la administración por falta de normatividad.

### **COMENTARIO.**

Este entrevistado sostiene que la Administración Pública debe basar su actuación primero en la Constitución como norma suprema y luego respecto de este tema está el ERJAFE el que direcciona su aplicación a un solo sector de la Administración Pública y que en muchos casos al no haber normas específicas la administración se vale de la discrecionalidad para justificar su proceder con lo que pueden prevalecer intereses subjetivos privilegiándose a si misma o a terceros implicados, olvidando la razón de su existencia.

Además señala que al no contar con normas específicas los administrados prescinden de establecer cualquier tipo de actuación ante la administración por falta claridad, precisión y conocimiento de las mismas, de igual forma señala que la ausencia de uniformidad del procedimiento administrativo lesionan los derechos consagrados en la Constitución el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica precisamente al no contar con estas normas, a pesar de contar con lo establecido en la Constitución de que no se sacrificará el ejercicio de los derechos por carencia de normas.

Concluye sosteniendo que sería bueno unificar el procedimiento administrativo para que sus preceptos sean aplicados en todo el sector público para dotar de una garantía que permita lograr el bienestar de la colectividad en general a través del ejercicio y pleno reconocimiento de los derechos de los administrados.



## **7. DISCUSIÓN**

### **7.1 VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS.**

#### **OBJETIVO GENERAL.**

**Realizar un estudio doctrinario, crítico y analítico respecto al derecho positivo sobre el procedimiento administrativo.**

Se verifica este objetivo por cuanto este propósito se ha cumplido en su totalidad, a través de la revisión de literatura en donde se recogió conceptos relativos a las formas de expresión de la voluntad administrativa, el procedimiento administrativo, clases, principios generales, estructura y recursos administrativos, analizando además los aspectos en relación al procedimiento administrativo que constan en la Constitución, en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, la ausencia de uniformidad en la legislación ecuatoriana y la legislación comparada, lo que se reforzó con las preguntas planteadas en la investigación de campo.

#### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS.**

**Establecer los principios aplicables a los procedimientos administrativos.**

Se cumple este objetivo en la revisión de literatura en donde se hace referencia a los principios generales del procedimiento administrativo, los que deben considerarse al momento del desarrollo del mismo, entre los que se mencionan el principio de carácter contradictorio, economía procesal, in dubio pro actione, oficialidad, exigencia de legitimación, imparcialidad, transparencia, gratuidad.

**Comprobar la inexistencia de un régimen jurídico uniforme, que regule a los procedimientos administrativos como expresiones de la voluntad administrativa.**

Este objetivo se cumple en la revisión de literatura en el marco jurídico en donde se señala que existen varias normas jurídicas que no establecen procedimientos uniformes para los diversos trámites administrativos que se realizan en las diferentes entidades del sector público, es así que consta en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, en donde se regula la aplicación del mismo tanto en la Administración Central como Institucional de la Función Ejecutiva y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en los gobiernos autónomos descentralizados, de ahí que en las entidades que están fuera de la Función Ejecutiva así como las restantes funciones del Estado como la Legislativa, Judicial, Electoral, de Transparencia y Control Social, no se cuenta con un marco jurídico que regule el actuar de la administración en este ámbito; aspecto que se confirmó mediante la aplicación del trabajo de campo.

**Demostrar que la inexistencia de un adecuado régimen legal que regule al procedimiento administrativo, lesiona en forma directa el derecho a la seguridad jurídica.**

Este objetivo se ejecutó en la revisión de literatura, en el marco jurídico en donde se establece que el derecho a la seguridad jurídica se constituye en un pilar fundamental en cualquier sociedad de Derecho, en donde el Estado se encuentra en la obligación de crear las leyes que contengan todas las posibles relaciones que se pueden dar en la sociedad, con la finalidad de evitar la manipulación y equilibrar el ejercicio del poder, es así que al no contar con régimen legal que regule a todos los órganos del Sector Público se está lesionando este derecho de los administrados de contar con un sistema normativo completo, claro y uniforme; de igual forma este aspecto se corroboró mediante la aplicación de las encuestas y entrevistas.

**Plantear una propuesta de reforma relacionado al procedimiento administrativo en el sector público.**

Es preciso que se establezca una Ley que contenga lo relacionado al procedimiento administrativo, la misma que sea de aplicación a todos los Órganos del Sector Público, con el propósito de evitar la dispersión y encausando el actuar de la Administración la que deberá estar apegada a Derecho, buscando salvaguardar el interés general o público, como también a los administrados que contarán con los medios o garantías que les permitan

defender sus derechos, verificándose este objetivo a través de la formulación de la misma.

## **7.2 CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS.**

**El procedimiento administrativo para la generación de actos administrativos, no cuenta con un régimen jurídico claro, completo y uniforme en nuestra legislación, permitiendo que autoridades cometan arbitrariedades, violentando el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica de los administrados.**

La hipótesis planteada es confirmada en forma afirmativa y positiva, mediante los resultados obtenidos de la investigación de campo, específicamente mediante la pregunta Nro. 07 en donde los criterios señalan que al no contar con un régimen jurídico uniforme las autoridades pueden mediante disposiciones internas que establecen procedimientos confusos, lesionar el ejercicio de los administrados en cuanto a no iniciar un procedimiento o de iniciarlo de que el mismo no avance por cuanto no se cuenta con la normatividad perfectamente delimitada que señale el camino que debe transitar el procedimiento administrativo, desistiendo el administrado de reclamar el derecho que cree se le está siendo vulnerado por parte de la Administración, además que vulneran estos derechos del debido proceso y seguridad jurídica ya que al no contar con los lineamientos legales fijos la Administración pierde credibilidad y el administrado prefiere recurrir a la vía judicial para que le reconozcan los derechos.

## 8. CONCLUSIONES

- El procedimiento administrativo se lo puede definir como el conjunto de acciones que se desarrollan en secuencia las que están conformadas por una serie de principios y formalidades, realizadas por la Administración Pública y los administrados, que tienen como propósito llegar a la emisión de una resolución administrativa denominada acto administrativo.
- La ausencia de uniformidad en el procedimiento administrativo, genera que autoridades se basen en disposiciones internas confusas, lo que vulnera los derechos de los administrados de contar con un marco jurídico perfectamente establecido violentando los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica de los administrados.
- El procedimiento administrativo se constituye en una garantía en un Estado Social de Derecho, tanto para la Administración la que al contar con los lineamientos claramente identificados deberá en todo momento observarlos apegando su actuación a lo allí señalado y el administrado contará con todos los elementos necesarios que permitan viabilizar su petición y todo su desarrollo, permitiéndole ejercer sus derechos.

- En la legislación Ecuatoriana no existe un régimen jurídico que trate el procedimiento administrativo como un todo y en donde todas las entidades que conforman el Sector Público se sometan a la misma normatividad.
- La Administración Pública tiene como objetivo superior el proveer a la colectividad de bienestar común, por tanto tiene que proveerse de los medios que le permitan lograr su fin, siendo el procedimiento administrativo uno de los pilares en los que debe apoyar su gestión a la par que le serviría para cumplir con esta premisa que lo diferencia del otro sector.

## 9. RECOMENDACIONES

- Que los encargados de la Administración Pública y los administrados utilicen el procedimiento administrativo como medio para la resolución de discrepancias, conflictos y desacuerdos en este ámbito, minimizando para ambas partes la utilización de recursos económicos y tiempo que implicaría el recurrir a la vía Judicial.
- Que los encargados de elaborar las leyes deben observar el cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución como norma fundamental, por lo tanto se deberían generar los elementos que les permitan a los administrados contar con un procedimiento administrativo único que haga efectivo sus derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica.
- Que las garantías que debe proveer un Estado Social de Derecho se hagan efectivas mediante una Ley del Procedimientos Administrativos ya que al contar con parámetros perfectamente delimitados la Administración Pública podrá desarrollar sus actividades con apego a la misma y los administrados ejercer sus derechos.
- Que se elabore una ley relacionada al procedimiento administrativo, en donde se detalle todo lo necesario para que el mismo se desarrolle de

manera ágil, transparente haciendo prevalecer los derechos de los administrados frente a la Administración Pública, la que sea de aplicación a todos los Órganos del Sector Público.

- Que la Administración Pública cumpla con el logro de su mayor premisa el lograr el bienestar común de la colectividad, para lo cual deberá contar con los medios que le permitan hacerlo efectivo, en nuestro caso mediante el procedimiento administrativo el que bien estructurado le servirá de medida de control en el logro de sus objetivos.



## **9.1. PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA**

### **ANÁLISIS, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN EN LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR DE UN PROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO:**

Resulta difícil, en el presente trabajo investigativo, desarrollar los contenidos de los enunciados normativos de un posible proyecto de ley; por lo que me permito presentar un breve esbozo de lo que el proyecto de ley, podría contener, sin perjuicio que un trabajo posterior considere darle continuidad y llegar a formular una propuesta articulada de proyecto de Ley.

El proyecto de ley debe contener la exposición de motivos que permitan justificar la necesidad y pertinencia de los enunciados normativos, su finalidad esencial y objetivos generales del proyecto; además debe contener los considerandos que sirvan de sustento jurídico de toda la propuesta y finalmente el articulado como tal, que incluirá al final la derogatoria de las normas previstas en el ERJAFE, el COOTAD y otras normas que contienen regulaciones en materia administrativa.

Además de regular el ámbito en el que se aplicará a todas las Entidades de la Administración Pública que conforman el Sector Público. Debiendo entenderse

por Sector Público todas las entidades que constan en el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador:

Deberá contener los principios jurídicos referentes al Procedimiento Administrativo, todo esto a fin de que tanto el administrador, como el administrado, tengan clara conciencia de sus alcances y efectos en casos de inobservancia, tanto más, que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia.

Acto seguido, correspondería desarrollar los actos de toda la administración pública central, institucional y autónoma; es decir que, para ofrecer certezas a los administrados, en cuanto al procedimiento a seguir, todas las instituciones del sector público, independientemente de su naturaleza, tengan el deber de aplicarlos.

Además abarcará de manera general, los procedimientos, así como los recursos administrativos que regulen desde la expedición de las resoluciones generadoras de efectos jurídicos, hasta que se encuentren en firme y de los cuales los administrados puedan impugnar en la vía judicial como último medio para ejercer sus derechos.

De otra parte, al invocado proyecto de ley le correspondería desarrollar los recursos que en la vía administrativa puede agotar el administrado, estos son:

la reposición, apelación y revisión, con determinación de plazos y mecanismos para asegurar el debido proceso y el derecho a la defensa de las partes interesadas en el procedimiento administrativo.

Esta Ley entraría en vigencia desde su publicación en el Registro Oficial, Órgano de Publicación Legal del Estado Ecuatoriano. La misma que se dará y suscribirá en la Asamblea Nacional con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha.

f) Presidenta de la Asamblea Nacional

f) Secretaria.

## **10. BIBLIOGRAFÍA**

ABERASTURY Pedro. Curso de Procedimiento administrativo. Depalma. Buenos Aires. 1998.

BURDEAU Georges. Droit constitutionnel et institutions politiques. 15 éd. París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. 1972.

CASSAGNE Juan Carlos. Derecho Administrativo. Tomo II. Primera Edición. Lima-Perú. 2010.

CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. Versión Actualizada a agosto de 2012.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2009.

DROMI Roberto. El Procedimiento Administrativo. Fundación de Centro de Estudios y Políticos y Administrativos. Argentina. 1998.

ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. Actualizado a agosto del 2012.

GALLEGO ANABIARTE Alfredo y Menesez Rexach Ángel. Acto y procedimiento administrativo. Marcial Pons. Madrid. 2001.

GARCÍA DE ENTERRIA Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Duodécima Edición. Madrid. España. 2005.

GARCÍA DE ENTERRIA Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. Duodécima Edición. Madrid. España 2005.

GARRIDO FALLA Fernando. Sobre el Derecho administrativo y sus ideas cardinales en Revista de Administración Pública. Nro.07. Enero-abril. 1952.

GONZÁLEZ PÉREZ Jesús. Los recursos administrativos y económico-administrativos. III Edición. Civitas. Madrid. 1975.

GORDILLO Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. F.D.A. Tomo I. Buenos Aires. 2004.

LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN, Ley 30. España. 1992.

LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. Gaceta Extraordinaria Nro. 2.818. Caracas-Venezuela. Julio de 1981.

LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO. Corporación de Estudios y Publicaciones Publicaciones. Quito-Ecuador. Actualizado a agosto del 2012.

LINDE PANIAGUA Enrique. Fundamentos de Derecho Administrativo. Cuarta Edición. Colex Editorial. Madrid. 2012.

Manual de Derecho Administrativo. Editorial de la Universidad Nacional de Loja. Loja-Ecuador. 1999.

MARIENHOFF Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Argentina. 1994.

NARANJO Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Octava Edición. Bogotá-Colombia. 2000

PÉREZ Efraín. Derecho Administrativo. Tercera Edición. Tomo I. Quito-Ecuador. 2009.

ROYO Villanova Segismundo, El Procedimiento Administrativo como Garantía Jurídica.

SALCEDO Tomás. Los Actos Administrativos. Universidad Carlos III de Madrid. Lección Nro. 08.

SECAIRA Patricio. Curso Breve de Derecho Administrativo. Primera Edición. Quito-Ecuador. 2004.

ZAVALA EGAS Jorge. Lecciones de Derecho Administrativo. Primera Edición. Guayaquil-Ecuador. 2011.

## 11. ANEXOS

### 11.1 ENCUESTA.

#### UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA CARRERA DE DERECHO

Profesionales del Derecho les solicito se sirvan responder la siguiente encuesta que me permitirá desarrollar el presente trabajo de investigación relacionado con la “Necesidad de contar con un Régimen Jurídico adecuado que regule los procedimientos administrativos en todos los Órganos del Sector Público”.

**1.- ¿Conoce Usted a qué se refiere el procedimiento administrativo en el Sector Público?**

Si ( )

No ( )

Explique:.....  
.....

**2.- ¿Sabe Usted que sólo el ERJAFE y el COOTAD desarrollan normas de procedimiento administrativo para formular y tramitar recursos sobre actos de la Administración Pública?**

Si ( )

No ( )

Explique:.....  
.....

**3.- ¿Sabe Usted que a excepción de las entidades que conforman la Función Ejecutiva y Gobiernos Autónomos Descentralizados, el resto de órganos públicos no cuentan con normas de procedimiento administrativo que les sean aplicables?**

Si ( )

No ( )

Explique:.....  
.....



**4.- ¿Cree Usted que en ausencia de un marco normativo relacionado al procedimiento administrativo, la autoridad pública encargada del desarrollo y resolución podría resolver en forma arbitraria el asunto, a favor de la Administración?**

Si ( )

No ( )

Porqué:.....  
.....  
.....

**5.- ¿Cree Usted que la falta de claridad y precisión del procedimiento administrativo ocasiona que el administrado prescinda de acudir a la Administración para que le reconozcan los derechos que a su parecer están siendo vulnerados?**

Si ( )

No ( )

Porqué:.....  
.....

**6.- ¿Considera que los casos a resolverse mediante el procedimiento administrativo deben tener plenamente identificado el camino a seguir?**

Si ( )

No ( )

Porqué:.....  
.....

**7.- ¿Considera Usted que la falta de uniformidad del procedimiento administrativo en todos los órganos del sector público lesiona el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso?**

Si ( )

No ( )

Porqué:.....  
.....  
.....

**8.- ¿Considera Usted que deba unificarse el procedimiento administrativo en un sólo cuerpo normativo para toda la Administración Pública?**

Si ( )

No ( )

Porqué:.....  
.....  
.....

**GRACIAS**

**11.2 ENTREVISTA.**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA**

**CARRERA DE DERECHO**

Profesionales del Derecho les solicito se sirvan responder la siguiente entrevista que me permitirá desarrollar el presente trabajo de investigación relacionado con la “Necesidad de contar con un Régimen Jurídico adecuado que regule los procedimientos administrativos en todos los Órganos del Sector Público”.

**1.- ¿Considera Usted que el procedimiento administrativo es una garantía tanto para la Administración como para los administrados?**

.....  
.....

**.2.- ¿Cree Usted que en ausencia de un marco normativo relacionado al procedimiento administrativo, la autoridad pública encargada del desarrollo del mismo puede resolver el asunto en forma arbitraria, a favor de la Administración?**

.....  
.....  
.....

**3.- ¿Cree Usted que la falta de claridad y precisión del procedimiento administrativo incide en que el administrado prescinda de acudir a la Administración para que le reconozcan los derechos que a su parecer están siendo vulnerados?**

.....  
.....  
.....

**4.- ¿Considera Usted que la falta de uniformidad del procedimiento administrativo en todos los órganos del sector público lesionan el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso?**

.....  
.....  
.....

**5.- ¿Considera Usted que deba unificarse el procedimiento administrativo en un solo cuerpo normativo?**

.....  
.....  
.....

**GRACIAS**

11.3 PROYECTO



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA**  
**ÁREA JURÍDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA**  
**CARRERA DE DERECHO**

**TEMA:**

**“NECESIDAD DE CONTAR CON UN RÉGIMEN JURÍDICO ADECUADO QUE  
REGULE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN TODOS LOS  
ÓRGANOS DEL SECTOR PÚBLICO”**

PROYECTO DE TESIS PREVIA A  
LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE  
LICENCIADA EN  
JURISPRUDENCIA Y ABOGADA

**AUTORA:**

Johanna Hitamar Mendieta Calderón.

Loja-Ecuador

2015

## **1. TEMA.**

“Necesidad de contar con un Régimen Jurídico adecuado que regule los procedimientos administrativos en todos los órganos del sector público”.

## **2. PROBLEMÁTICA.**

El Estado para lograr sus fines requiere de una estructura enmarcada en las normas jurídicas. La administración pública se regula a través del Derecho Administrativo, el que contendrá los órganos que ejercen la administración así como los mecanismos para el desarrollo de sus actividades e instrumentos que permitan limitar su actuación para garantizar los derechos de sus beneficiarios.

Los órganos en ejercicio de la función administrativa utilizan el acto administrativo como medio para determinar su actuación, el que produce efectos jurídicos individuales de forma directa, así para que tenga validez este acto es necesario que cumpla con ciertas formalidades que la ley establece o se siga el procedimiento señalado, por lo tanto este debe estar claramente definido, pues este procedimiento constituye la principal forma de expresión de la voluntad administrativa que se ejercita mediante actos y contratos.

El procedimiento administrativo, entendido como la secuencia de acciones que conducen a la emisión de un acto administrativo, debe estar regulado por la ley, la que debe contener una serie de principios y actuaciones que deberán cumplirse de manera obligatoria, más en nuestro país el régimen jurídico que regula el procedimiento administrativo se encuentra disperso, existen varias normas jurídicas que no establecen procedimientos uniformes para los diversos trámites administrativos que se realizan en las diferentes entidades del sector público; así el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva en su Libro Segundo contiene una regulación clara sobre el procedimiento administrativo, pero únicamente rige a la Administración Pública Central e Institucional, conformada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los órganos dependientes o adscritos a

ellos; también encontramos normas al respecto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su Capítulo VII, Sección Segunda a la Quinta, disposiciones aplicables solamente a los organismos que integran el Régimen de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Sin embargo, al no contar con procedimientos administrativos uniformes a considerar en las restantes entidades del sector público se basan en las escasas disposiciones que al respecto contienen las leyes orgánicas que regulan a cada entidad y en disposiciones internas que establecen trámites distintos y en ocasiones confusos, lo que atenta a la garantía del administrado a contar con un procedimiento claro e igual que haga efectivo el derecho a la seguridad jurídica, entendida esta tanto como la existencia de un sistema normativo completo, claro y previo que regule los derechos de las personas, en este caso de los administrados; como también el irrestricto respeto y sujeción de jueces y autoridades administrativas a las disposiciones legales, así como el derecho al debido proceso de quienes requieran seguir un procedimiento administrativo para ejercer sus derechos.

De esta forma, el régimen que regula el procedimiento administrativo resulta disperso e insuficiente ya que está dirigido a dos sectores de la administración pública, sin considerar a todos aquellos que constan en el artículo 225 de la Constitución de la República, lo que genera inseguridad jurídica para los administrados, al no contar con un régimen jurídico uniforme que regule los diversos procedimientos administrativos en todas las entidades del sector público.

Resulta necesario el establecer principios, reglas, solemnidades y trámites comunes y generales, no susceptibles de variación por disposiciones internas que en ocasiones obedecen a criterios subjetivos de la autoridad a cargo de la

producción del acto administrativo, logrando con ello el ejercicio pleno de los derechos del administrado.

### **3. JUSTIFICACIÓN.**

La Universidad Nacional de Loja en su afán de formar profesionales con altos niveles de calidad, críticos y reflexivos que aporten al desarrollo local y nacional se sirve de la vinculación de sus estudiantes con el entorno social con la finalidad de que aporten significativamente a la solución de problemas en este caso en el ámbito jurídico para propender al desarrollo de la región, por lo que he considerado necesario investigar sobre un palpable problema jurídico que se produce en el ámbito del Derecho Administrativo.

Este trabajo pretende abordar un relevante problema jurídico generado por la falta de un régimen jurídico claro y uniforme que regule al procedimiento administrativo para todos los órganos de la administración pública, problema que se traduce en inseguridad jurídica para los administrados, que requieren contar con normas previas, completas y uniformes para la producción de actos y resoluciones administrativas que impongan obligaciones o reconozcan derechos.

Esta investigación pretende contribuir a la generación de nuevos conocimientos en el área jurídica administrativa, además de permitirme cumplir con uno de los requisitos para la obtención del título en esta carrera. Para la realización de este trabajo se cuenta con los medios adecuados que permitan su desarrollo como son bibliografía relativa al tema, aspecto que será de mucha relevancia para que este proyecto se desarrolle en términos satisfactorios.

### **4. OBJETIVOS**

#### **OBJETIVO GENERAL.**



- Realizar un estudio doctrinario, crítico y analítico respecto al derecho positivo sobre el procedimiento administrativo.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS.**

- Establecer los principios aplicables a los procedimientos administrativos.
- Comprobar la inexistencia de un régimen jurídico uniforme, que regule a los procedimientos administrativos como expresiones de la voluntad administrativa.
- Demostrar que la inexistencia de un adecuado régimen legal que regule al procedimiento administrativo, lesiona en forma directa el derecho a la seguridad jurídica.
- Plantear una propuesta de reforma relacionado al procedimiento administrativo en el sector público.

## **5. HIPÓTESIS.**

El procedimiento administrativo para la generación de actos administrativos, no cuenta con un régimen jurídico claro, completo y uniforme en nuestra legislación, permitiendo que autoridades cometan arbitrariedades, violentando el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica de los administrados.

## **6. MARCO TEÓRICO.**

El Estado, para cumplir sus objetivos requiere seguir un modelo, el que inicia en la Constitución de la República y se consolida en la normatividad jurídica secundaria. Nuestra Constitución en su artículo 1 señala: "El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad y se ejerce

a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible”<sup>83</sup>.

El Estado surge por la necesidad de proteger los derechos fundamentales de todo ciudadano, para lograrlo se lo ha dotado de poder, el que se ejerce a través de los órganos que lo conforman, así al ser soberano, implica que se gobierna a sí mismo y esta cualidad está en el pueblo, el que elige a sus representantes quienes serán los que dirijan las instituciones tratando en todo momento de cristalizar el mayor de los propósitos del Estado que es lograr el bien común.

Para alcanzar sus fines, el Estado debe valerse de instituciones, órganos y entidades, a esta estructura orgánica del Estado se la conoce como Administración Pública, en donde estos órganos despliegan una secuencia de acciones que les permitan concretar sus ideales para llegar a los beneficiarios, surgiendo dos partes los que administran y los administrados, debiendo actuar conforme lo señala la norma jurídica, los primeros para no utilizar el poder de manera arbitraria y los segundos para garantizar el ejercicio de sus derechos frente a la administración pública.

Por lo anotado la norma se constituye en un eje sustancial en el desarrollo de las relaciones entre Estado y sociedad, así lo conceptúa la Constitución en su artículo 226 que señala: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber

---

<sup>83</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2009, pág. 1.

de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”<sup>84</sup>.

La Constitución y la ley deberán establecer los objetivos que cumplirán estos órganos, además determinarán las facultades y competencias de cada uno, entonces el desarrollo de sus acciones se fundamentará en lo que señale la legislación vigente.

Las facultades y competencias otorgadas mediante la normatividad jurídica se traducen en los hechos, actos y contratos que pueden realizar los organismos públicos, los que estarán previamente reglados.

Entre las formas de expresión de la voluntad administrativa tenemos las siguientes: el acto administrativo, los reglamentos administrativos, contratos, actos de simple administración y los hechos administrativos.

Al Acto Administrativo Roberto Dromi, lo define como: “Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa”<sup>85</sup>.

El acto administrativo, es un medio a través del cual la administración pública mediante sus instituciones expresan su voluntad o decisión respecto de algo, lo que tendrá efectos jurídicos directos en quien o en quienes recaiga esta expresión.

El acto administrativo para que sea válido requiere de ciertos requisitos como son: la competencia, motivación, objeto, causa, procedimiento, plazo, forma y publicidad.

---

<sup>84</sup> Ibídem 1. Pág.72

<sup>85</sup> DROMI Roberto. El Procedimiento Administrativo. Fundación de Centro de Estudios y Políticos y Administrativos. Argentina. 1999. pág. 138

Los reglamentos administrativos, según Tomás Salcedo: “Son normas jurídicas dictadas por el Poder Ejecutivo (Gobierno y Administración), de rango inferior a la Ley controlables por los Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo”<sup>86</sup>.

Los reglamentos, como parte de la legislación jurídica, tienen como función establecer las formas de manera detallada que sirvan para la aplicación de una Ley, debiendo alinearse a la misma.

Los Contratos, Hernán Jaramillo cita lo que señala Wilches Martínez y dice: “Entendemos por contrato administrativo el que celebra la administración con un particular para la ejecución de un contrato”<sup>87</sup>

El contrato administrativo, es aquel que se realiza entre los órganos del Estado ó entre este y una persona sea natural o jurídica, produce efectos jurídicos en las partes, el propósito generalmente consiste en realizar obras, proveerse de lo necesario para cumplir con los objetivos de la administración con miras de ofrecer beneficios a los administrados.

A los actos de simple administración Roberto Dromi, establece que: “Es toda declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma indirecta. Los efectos jurídicos son indirectos o mediatos para los administrados, pues sólo los afecta a través de los actos, reglamentos y hechos administrativos, dictados o ejecutados en su consecuencia”<sup>88</sup>.

Los actos de simple administración son aquellos que se generan a lo interno de la administración pública y que producen efectos jurídicos de manera indirecta,

---

<sup>86</sup> SALCEDO Tomás. Los Actos Administrativos. Universidad Carlos III de Madrid. Lección Nro. 08. pág.6

<sup>87</sup> MARTÍNEZ Wilches. Manual de Derecho Administrativo. Tercera Edición. Colombia. 1974. pág.300.

<sup>88</sup> DROMI Roberto. El Procedimiento Administrativo. Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos. Argentina. 1999. pág.143.

son medios que sirven para la llegar a la producción de un acto administrativo, como un informe, dictamen, etc.

Los hechos administrativos para Tomás Salcedo son: “Cuando la administración actúa sin título jurídico alguno y llevan a cabo una actuación material, por ejemplo el derribo de un edificio”<sup>89</sup>.

Así al hablar de hechos administrativos, se refiere a aquellas actuaciones materiales o físicas de parte de la administración, las cuales cambian las circunstancias anteriores a que se diera el hecho.

Efectos de los actos administrativos, según Hernán Jaramillo sostiene que son: “Los efectos de los actos administrativos son los resultados o consecuencias que con él se desprenden y que pueden dar lugar a la creación, reconocimiento, modificación o extinción de derechos u obligaciones entre la administración y los administrados; así, en la imposición de una multa existe el crédito y la deuda, respectivamente, para el Estado y el particular”<sup>90</sup>.

Los efectos de los actos administrativos, se dan cuando al finalizar los mismos, se produce un resultado el mismo que crea, modifica o extingue un derecho u obligación.

Este estudio se centrará en el procedimiento administrativo el mismo que varios autores lo definen de la siguiente manera:

Para Roberto Dromi, el procedimiento es “En rigor respecto de la voluntad administrativa, lo que el acueducto al agua, el conducto por el que transita la actuación administrativa; el procedimiento administrativo indica las formalidades y trámites que debe cumplir la Administración (en el ejercicio de la

---

<sup>89</sup> Ibídem 6. pág.08-09

<sup>90</sup>JARAMILLO Herman. Manual de Derecho Administrativo. Editorial de la Universidad Nacional de Loja. Loja-Ecuador. 1999. pág. 210.

función administrativa) y los administrados (en su gestión de tutela individual con participación colaborativa en el ejercicio de la función administrativa)”<sup>91</sup>

Ramiro Borja señala que el procedimiento administrativo es: “un proceso administrativo, cuya meta la constituye la norma que decida sobre la regularidad de otra administrativa, se sujeta al trámite que se sigue para cierta especie de procesos, más precisamente, cierta especie de juicio: los sometidos a la jurisdicción administrativa que se ejerce sobre sobre actos administrativos de órganos administrativos”<sup>92</sup>

El procedimiento administrativo es el conjunto de actos secuenciales, reglas, trámites y formalidades que se deben realizar para expedir un acto administrativo con observancia de lo que dispone la ley, para que sea válido y direccionado para que la autoridad encargada de la función administrativa pública llegue a tomar una decisión respecto de un asunto.

Estos procedimientos deben cumplir las garantías del debido proceso señaladas en la Constitución en su artículo 76 que prescribe: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.
2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.
3. 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

---

<sup>91</sup> Ibídem 8. pág.30-31.

<sup>92</sup> BORJA Ramiro. Teoría General del Derecho Administrativo. Pudeleco Editores. 1995. Pág.263.

la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

4. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria.

5. En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aún cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora.

6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza.

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.

c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.

d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento.

e) Nadie podrá ser interrogado, ni aún con fines de investigación, por la Fiscalía General del Estado, por una autoridad policial o por cualquier otra, sin la presencia de un abogado particular o un defensor público, ni fuera de los recintos autorizados para el efecto.

f) Ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma en el que se sustancia el procedimiento.

g) En procedimientos judiciales, ser asistido por una abogada o abogado de su elección o por defensora o defensor público; no podrá restringirse el acceso ni la comunicación libre y privada con su defensora o defensor.

- h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.
- i) Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. Los casos resueltos por la jurisdicción indígena deberán ser considerados para este efecto.
- j) Quienes actúen como testigos o peritos estarán obligados a comparecer ante la jueza, juez o autoridad, y a responder al interrogatorio respectivo.
- k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.
- l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras y servidores responsables serán sancionados.
- m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”<sup>93</sup>.

Los procedimientos deben estar contemplados bajo el derecho a la seguridad jurídica que consta en el Art.82 de la Constitución de nuestro país que contempla: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”<sup>94</sup>.

Todo procedimiento administrativo deberá emitirse observando y aplicando estos derechos de protección preceptuados en la Constitución de la República del Ecuador como son el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica, lo

---

<sup>93</sup> Ibídem 1.pág.26.

<sup>94</sup> Ibídem 1. pág.31.



que no ocurre en nuestro ordenamiento jurídico al no contar con procedimientos claros y uniformes.

La terminación del procedimiento se dará por: la resolución, desistimiento y caducidad. Herman Jaramillo señala lo siguiente:

Resolución.- “Es un acto administrativo definitivo sobre el asunto materia del procedimiento, que causa estado.

Desistimiento.- Es el abandono o abdicación de un derecho. Puede ser expreso o tácito. Es expreso, cuando existe una manifestación escrita en la que deja constancia que se desiste en el procedimiento administrativo. Es tácito, cuando el administrado deja transcurrir los términos previstos para la actuación de las partes

Caducidad.- Es un acto jurídico que debido a un lapso de tiempo, produce la extinción de un derecho”<sup>95</sup>.

Precisamente un procedimiento administrativo termina por cualquiera de estas tres etapas en donde la resolución, implica la decisión de la administración respecto de un asunto; el desistimiento, se trata de la voluntad del interesado de abandonar el procedimiento; y la caducidad, se da cuando a pesar de ser advertido el interesado por la administración de la caducidad del procedimiento éste no actúa.

El Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva en su Libro Segundo contiene una regulación clara sobre el procedimiento administrativo, pero únicamente rige a la Administración Pública Central, conformada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los órganos dependientes o adscritos a ellas; también

---

<sup>95</sup> Ibídem 10. pág. 335.

consta en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en el Capítulo VII Sección Segunda a la Quinta, disposiciones aplicables a los organismos que integran el Régimen Seccional Autónomo Descentralizado.

Debe existir un conjunto de normas procedimentales unificadas para asegurar tanto la eficaz producción de un acto administrativo como la manera de impugnar estos actos en la vía administrativa y aplicable a toda la Administración Pública como consta en el artículo 225 de la Constitución, para evitar que los que están al frente de las instituciones del Estado apliquen criterios discrecionales o aquellos que consten en sus leyes orgánicas o internas que generan inseguridad para los administrados.

## **7. METODOLOGÍA.**

### **7.1 MÉTODOS.**

**Científico.-** Mediante la aplicación de este método estaré en la capacidad de vincularme con la problemática del presente estudio llegando a formular todos los aspectos necesarios para el desarrollo del presente trabajo y con ello llegando a comprobar la hipótesis, la verificación de los objetivos y la obtención de los resultados que me permitirán concluir con la investigación.

Como métodos complementarios utilizaré:

**Analítico-sintético.-** El analítico consiste en la separación del todo en sus partes revisándolas en forma individual y el sintético es la reconstrucción de la descomposición en el análisis, lo emplearé en el análisis de los diferentes conceptos o temas que se involucren en el desarrollo del presente trabajo, en la propuesta, conclusiones y recomendaciones.

**Histórico Descriptivo.-** Tiene que ver con la enunciación de los conceptos y temas tal como lo describen los autores, se aplicará en la presentación de los diferentes temas que conformarán este trabajo investigativo.

**Estadístico.-** Relacionado a la interpretación de datos numéricos, me servirá para presentar los resultados de la aplicación de la encuesta en el desarrollo del trabajo de campo.

## **7.2 PROCEDIMIENTOS Y TÉCNICAS.**

Realizaré la investigación mediante la consulta bibliográfica de los conceptos relacionados al tema, la aplicación de encuestas a profesionales del derecho vinculados con la actividad administrativa en el sector público e igual tratamiento se dará a la entrevista.

El Universo de esta investigación estará constituido por todas aquellas personas que de una u otra forma se encuentran inmersos en al área del derecho en especial del administrativo, funcionarios públicos, profesionales en libre ejercicio, estudiantes; como muestra, se realizará la encuesta a 30 profesionales del Derecho vinculados a ésta área y las entrevistas a 5 profesionales del Derecho con amplia experiencia en éste ámbito.

## 8. CRONOGRAMA DE TRABAJO.

| Meses   | FEBRERO 2013 |   |   |   | MARZO 2013 |   |   |   | ABRIL 2013 |   |   |   | MAYO 2013 |   |   |   | JUNIO 2013 |   |   |   | JULIO 2013 |   |   |   |
|---|--------------|---|---|---|------------|---|---|---|------------|---|---|---|-----------|---|---|---|------------|---|---|---|------------|---|---|---|
|   | 1            | 2 | 3 | 4 | 1          | 2 | 3 | 4 | 1          | 2 | 3 | 4 | 1         | 2 | 3 | 4 | 1          | 2 | 3 | 4 | 1          | 2 | 3 | 4 |
| Actividades   |              |   |   |   |            |   |   |   |            |   |   |   |           |   |   |   |            |   |   |   |            |   |   |   |
| Selección del tema y definición del problema objeto de estudio.                 |              |   | X |   |            |   |   |   |            |   |   |   |           |   |   |   |            |   |   |   |            |   |   |   |
| Elaboración del proyecto de investigación y aplicación                          |              |   |   | X | X          | X | X | X |            |   |   |   |           |   |   |   |            |   |   |   |            |   |   |   |
| Investigación Bibliográfica   |              |   |   |   |            |   |   |   |            | X |   |   |           |   |   |   |            |   |   |   |            |   |   |   |
| Investigación de campo  |              |   |   |   |            |   |   |   |            |   | X | X |           |   |   |   |            |   |   |   |            |   |   |   |
| Confrontación de los resultados de investigación con los objetivos e hipótesis. |              |   |   |   |            |   |   |   |            |   |   |   |           | X | X | X |            |   |   |   |            |   |   |   |
| Conclusiones, Recomendaciones y propuestas jurídicas                            |              |   |   |   |            |   |   |   |            |   |   |   |           |   |   |   | X          | X |   |   |            |   |   |   |
| Redacción del informe final, revisión y corrección                              |              |   |   |   |            |   |   |   |            |   |   |   |           |   |   |   |            | X | X | X |            |   |   |   |
| Presentación y socialización de los Informes Finales                            |              |   |   |   |            |   |   |   |            |   |   |   |           |   |   |   |            |   |   |   | X          |   |   |   |

## 9. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO.

### 9.1 RECURSOS HUMANOS

Director: Un docente asignado.

Estudiante: Aspirante a obtener el grado de abogada.

Encuestados: Treinta profesionales del derecho.

Entrevistados: Cinco profesionales del derecho.

### 9.2 RECURSOS MATERIALES Y COSTOS.

|                        |                 |
|------------------------|-----------------|
| Bibliografía           | \$20.00         |
| Material de escritorio | \$50.00         |
| Copias                 | \$20.00         |
| Publicación            | \$100.00        |
| Movilización           | \$10.00         |
| Imprevistos            | \$10.00         |
| <b>TOTAL</b>           | <b>\$210.00</b> |

### 9.3 FINANCIAMIENTO.

Todos los gastos se financiarán con recursos de la autora.

## 10. BIBLIOGRAFÍA.

- ADENAUER-STIFTUNG Konrad. Procedimiento y justicia administrativa en América Latina. Brewer-Carías Allan. Principios Generales del Procedimiento Administrativo: Hacia un estándar Continental. México.
- BORJA Ramiro, Teoría General del Derecho Administrativo, Pudeleco Editores, 1995.
- CABANELLAS Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 8 Tomos. Argentina, 2002.

- CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2012.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2009.
- DICCIONARIO JURÍDICO ANBAR. Con legislación Ecuatoriana. Cuenca Ecuador.
- DROMI Roberto, El Procedimiento Administrativo, Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, Argentina, 1999.
- ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. 2012.
- JARAMILLO Herman. Manual de Derecho Administrativo. Editorial de la Universidad Nacional de Loja. Loja-Ecuador. 1999.
- MARTÍNEZ Wilches. Manual de Derecho Administrativo. Tercera Edición. Colombia. 1974.
- SALCEDO Tomás. Los Actos Administrativos. Universidad Carlos III de Madrid. Lección Nro. 08.
- SANCHEZ Antonio. Principios de Gestión Administrativa Pública, Thomson Editores. 1era. y 2da. Edición. España. 2004.

## ÍNDICE

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| PORTADA .....                   | I   |
| CERTIFICACIÓN .....             | II  |
| AUTORÍA .....                   | III |
| CARTA DE AUTORIZACIÓN .....     | IV  |
| DEDICATORIA .....               | VI  |
| AGRADECIMIENTO .....            | VII |
| 1. TÍTULO.....                  | 1   |
| 2. RESUMEN .....                | 2   |
| ABSTRACT .....                  | 4   |
| 3. INTRODUCCIÓN .....           | 6   |
| 4. REVISIÓN DE LITERATURA ..... | 9   |
| 5. MATERIALES Y MÉTODOS .....   | 129 |
| 6. RESULTADOS .....             | 131 |

|  |     |
|--|-----|
| 7. DISCUSIÓN .....                     | 163 |
| 8. CONCLUSIONES.....                   | 167 |
| 9. RECOMENDACIONES .....               | 169 |
| 9.1 PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA..... | 171 |
| 10. BIBLIOGRAFÍA .....                 | 174 |
| 11. ANEXOS .....                       | 178 |
| INDICE .....                           | 201 |