



Universidad
Nacional
de Loja

Universidad Nacional de Loja

Facultad, jurídica, social y administrativa

POSGRADO

Maestría en Derecho con Mención en Derecho Procesal Administrativo y Litigación

Título:

**“LA POTESTAD DISCRECIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA
LA APERTURA DEL TÉRMINO DE PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA”**

Trabajo de Titulación previo a
optar el título de Magíster en
Derecho

AUTOR:

Jairo Alexander Aguilar Feijoo

DIRECTOR:

Dra. Mgs. Ana Gabriela Idrobo Paredes

Loja - Ecuador

Año 2024



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

Loja, 09 de agosto de 2024

Dra. Mgs. Ana Gabriela Idrobo Paredes

**DIRECTORA DEL TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO A LA
OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE MAGISTER EN DERECHO CON MENCIÓN EN
DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO Y LITIGACIÓN**

CERTIFICO:

Que he revisado y orientado todo el proceso de elaboración del Trabajo de Integración Curricular denominado: **La potestad discrecional de la administración pública para la apertura del término de prueba en el procedimiento administrativo y el derecho a la seguridad jurídica**, previo a la obtención del título de **Magíster en Derecho con Mención en Derecho Procesal Administrativo y Litigación**, de la autoría del estudiante **Jairo Alexander Aguilar Feijoo**, portador de la cédula de ciudadanía Nro. **0705500247**, una vez que el trabajo cumple con todos los requisitos exigidos por la Universidad Nacional de Loja, para el efecto, autorizo la presentación del mismo para su respectiva sustentación y defensa.



Firmado electrónicamente por:
ANA GABRIELA IDROBO
PAREDES

Dra. Mgs. Ana Gabriela Idrobo Paredes

DIRECTORA DEL TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

Autoría

Yo, **Jairo Alexander Aguilar Feijoo**, declaro ser autor del presente Trabajo de Integración Curricular o de Titulación y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos, de posibles reclamos y acciones legales, por el contenido del mismo. Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad nacional de Loja la publicación de mi Trabajo de Integración Curricular o de Titulación, en el Repositorio Digital Institucional – Biblioteca Virtual.

Firma: _____

Cédula de ciudadanía: 0705500247

Fecha: 09 de agosto de 2024

Correo electrónico: jairoalexander589@hotmail.es

Teléfono: 0997481931





unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

Carta de autorización por parte del autor, para consulta, reproducción parcial o total y/o publicación electrónica del texto completo, del Trabajo de Integración Curricular o de Titulación

Yo, **Jairo Alexander Aguilar Feijoo**, declaro ser autor del Trabajo de Integración Curricular o de Titulación denominado: **La potestad discrecional de la administración pública para la apertura del término de prueba en el procedimiento administrativo y el derecho a la seguridad jurídica**, como requisito para optar por el título de **Magíster en Derecho con Mención en Derecho Procesal Administrativo y Litigación**, autorizo al sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que, con fines académicos muestre la producción intelectual de la Universidad a través de la visibilidad de su contenido en el Repositorio Institucional.

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el Repositorio Institucional, 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 del Trabajo de Integración Curricular o de Titulación que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja, a los nueve días del mes de agosto del año dos mil veinticuatro.

Firma: _____

Autor: Jairo Alexander Aguilar Feijoo

Cédula: 0705500247

Dirección: Provincia de El Oro, Cantón Piñas

Correo electrónico: jairoalexander589@hotmail.es

Teléfono: 0997481931

DATOS COMPLEMENTARIOS:

Directora del Trabajo de Integración Curricular o de Titulación: Dra. Mgs. Ana Gabriela Idrobo Paredes



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

Dedicatoria

A mi familia por su apoyo constante y por su ejemplo permanente e imperecedero de constancia y superación que llevo siempre presente en mi diario vivir y es el que me anima a plantearme nuevos retos y conseguir nuevas metas en el ámbito de mi formación profesional.

Con afecto.

Jairo Alexander Aguilar Feijoo





unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

Agradecimiento

Mi gratitud y respeto para las autoridades, docentes y administrativos de la Universidad Nacional de Loja, y en especial para los docentes de la Maestría en Derecho con Mención en Derecho Procesal Administrativo y Litigación, que con verdadera vocación de maestros impartieron sus conocimientos y experiencias que me servirán para consolidar mi formación profesional y ponerla al servicio de la sociedad.

A mis compañeros, por los momentos compartidos.

Jairo Alexander Aguilar Feijoo





unl

Universidad Nacional de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho con mención en Derecho Procesal Administrativo y Litigación

Índice de Contenidos

Portada i
Certificación de la Directora de Tesis ii
Autoría iii
Carta de autorización por parte del autor, para consulta, reproducción parcial o total y/o publicación electrónica del texto completo, del Trabajo de Integración Curricular o de Titulación..... iv
Dedicatoria.....v
Agradecimiento vi
Índice de Contenidos..... vii
1. Título1
2. Resumen2
2.1. Abstract3
3. Introducción4
4. Marco Teórico.....7
4.1. La administración pública7
4.1.1. La administración7
4.1.2. El administrado9
4.1.3. La seguridad jurídica11
4.1.4. El principio de igualdad de las partes procesales13
4.2. El procedimiento administrativo.....15
4.2.1. Concepto16
4.2.2. Formas de terminar el procedimiento administrativo.....18
4.2.2.1. Acto administrativo.....18
4.2.2.2. El silencio administrativo20
4.2.2.3. Desistimiento.....22
4.2.2.4. Archivo del procedimiento.....23
4.2.2.5. Abandono del procedimiento24
4.2.2.6. Caducidad del procedimiento o de la potestad de la administración.....25
4.2.2.7. La imposibilidad material de continuarlo por causas imprevistas26
4.2.2.8. Terminación convencional26
4.3. El acto administrativo como forma de terminación del procedimiento administrativo27
4.3.1. Conceptos previos.....27



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

4.3.2. Obligación de resolver de la administración.....	29
4.3.3. Plazo de resolución.....	31
4.3.4. Contenido del acto administrativo.....	33
4.4. La prueba en el procedimiento administrativo.....	34
4.4.1. Concepto de prueba.....	34
4.4.2. Finalidad de la prueba.....	36
4.4.3. Oportunidad de la prueba.....	37
4.4.4. La potestad discrecional de la administración pública para establecer el término de prueba 39	
4.5. Los procedimientos nominados e innominados y su aplicación respecto del término de prueba en el procedimiento administrativo.....	42
4.6. Régimen jurídico relacionado con la potestad discrecional de la administración pública para la determinación del término de prueba, el derecho a la seguridad jurídica y la igualdad de las partes procesales.....	43
4.6.1. Constitución de la República.....	43
4.6.2. Código Orgánico Administrativo.....	45
4.7. Derecho comparado.....	47
4.7.1. Ley 19880 que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado, de Chile.....	47
4.7.2. Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de España 48	
5. Metodología.....	50
5.1. Materiales utilizados.....	50
5.2. Métodos.....	50
5.3. Técnicas.....	50
6. Resultados.....	52
6.1. Resultados de las entrevistas.....	52
7. Discusión.....	59
7.1. Contrastación de los resultados con estudios previos.....	59
7.2. Verificación de los objetivos.....	59
7.3. Fundamentación de la propuesta jurídica de reforma.....	62
8. Conclusiones.....	64
9. Recomendaciones.....	65
9.1. Propuesta de Reforma.....	66
10. Bibliografía.....	68



unl

Universidad Nacional de Loja

POSGRADO

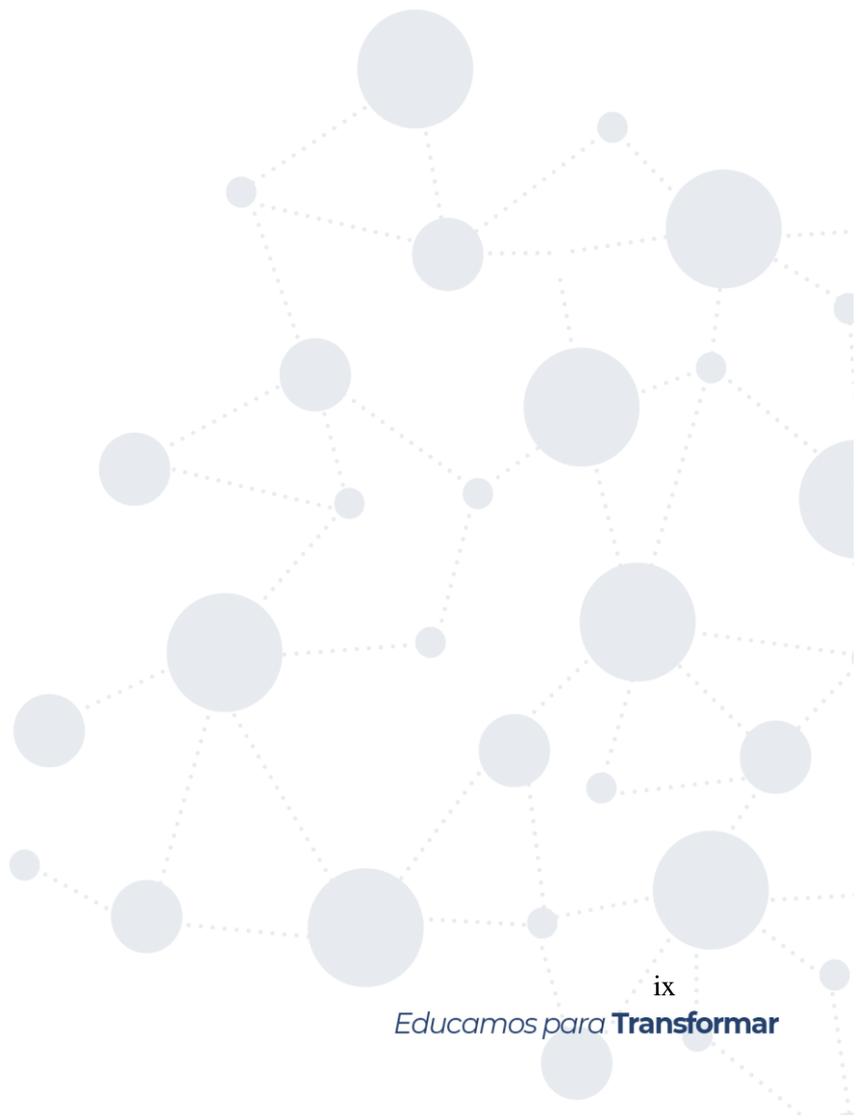
Maestría en Derecho con mención en Derecho Procesal Administrativo y Litigación

11. Anexos.....72

11.1. Formato de entrevistas.....72

11.2. Certificado de traducción del resumen al idioma inglés74

11.3. Proyecto.....75





unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

1. Título

“La potestad discrecional de la Administración Pública para la apertura del término de prueba en el procedimiento administrativo y el derecho a la seguridad jurídica”





unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

2. Resumen

El presente trabajo está orientado a analizar la potestad discrecional de la administración pública para establecer un término de prueba dentro del procedimiento administrativo en relación con el derecho a la seguridad jurídica de los administrados, en razón que de conformidad con el Código Orgánico Administrativo en ciertos casos no se encuentra establecido de forma explícita. La investigación se desarrolló mediante la aplicación del método inductivo-deductivo y analítico-sintético que sirvió para la revisión, análisis y síntesis de los referentes teóricos y las opiniones obtenidas por parte de los entrevistados. Se logró la verificación del objetivo general: realizar un estudio crítico acerca de la terminación del procedimiento administrativo por la expedición de un acto administrativo en relación con la potestad discrecional de la administración de poder o no establecer un término de prueba, y el derecho a la seguridad jurídica y a la igualdad de los administrados; así como de los objetivos específicos que fueron planteados. Con base en el proceso investigativo llevado a cabo se logró determinar que efectivamente existe riesgo de vulneración a la seguridad jurídica de los administrados al concederle a la administración pública una potestad discrecional respecto de la decisión de abrir o no un término de prueba y de determinar el tiempo de duración del mismo, por lo cual existe la necesidad de que se concreten de forma precisa las normas legales acerca del término de prueba y su aplicación en el procedimiento administrativo.

PALABRAS CLAVE: término de prueba, acto administrativo, procedimiento administrativo, potestad discrecional



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

2.1. Abstract

This paper is aimed to analyze the discretionary power of the public administration to establish a term of proof within the administrative procedure in relation to the right to legal security of what is administered, because in accordance with the Organic Administrative Code, in certain cases it is not explicitly established. The research was developed by applying the inductive-deductive and analytical-synthetic methods, which served to review, analyze and synthesize the theoretical references and the opinions obtained from the interviewees. The verification of the general objective was achieved: to carry out a critical study about the termination of the administrative procedure by the issuance of an administrative act in relationship to the discretionary power of the administration to establish or not a proof term, and the right to legal security and equality of what is administered; as well as the specific objectives that were stated. Based on the carried out investigative process, it was determined that there is indeed a risk of violating the legal security of the administered items when granting to the public administration a discretionary power regarding the decision of whether or not to open a trial period and to determine the duration of it, because of this, there exist the need to specify in a precise manner the legal norms regarding the trial period and its application in the administrative procedure.

KEY WORDS: trial period, administrative act, administrative procedure, discretionary power.





3. Introducción

La seguridad jurídica se encuentra reconocida como un derecho de protección en la Constitución de la República del Ecuador que se fundamenta en la existencia de normas legales expedidas de forma previa, que contengan preceptos claros, y, que hayan sido promulgadas para conocimiento público de la ciudadanía y que puedan ser aplicadas por las autoridades competentes de manera previsible, sin sujeción a criterios personales.

El ordenamiento constitucional impone el deber a todas las autoridades que ejercen el poder público de garantizar los derechos fundamentales de las personas, en un ámbito de igualdad formal y material, y de ajustar sus decisiones al ordenamiento constitucional y legal vigente.

En el Código Orgánico Administrativo, se advierte una situación que pone en riesgo la seguridad jurídica, la cual tiene relación con la regulación de la terminación del procedimiento administrativo por la expedición de un acto administrativo, pues cuando se observa el contenido del Art. 203 el asambleísta determina que el acto administrativo será expedido y notificado en el plazo máximo de un mes el cual se contará a partir de la terminación del plazo para la prueba, este plazo de conformidad con el Art. 204 del mismo Código puede ser ampliado hasta dos meses cuando sea necesario dado el número de personas o la complejidad del asunto a ser resuelto.

Estas normas no son lo suficientemente claras porque no en todos los procedimientos administrativos se abre un término de prueba, el Art. 194 del COA señala que si en el procedimiento no se ha previsto un período de prueba, la administración de oficio o a petición de parte abrirá uno de no más de treinta días. Es decir, la administración tiene potestad discrecional, en cuanto a la duración del período de prueba, pudiendo establecerlo libremente siempre que no exceda de los treinta días señalados en la disposición anterior, quedando por lo tanto en la libertad de señalar por ejemplo en unos casos diez días y otros treinta, generando incertidumbre al administrado y afectando el derecho a la seguridad jurídica por cuanto no existe claridad y precisión respecto a la duración del período de prueba, obviamente también se afecta otros derechos como la igualdad de los administrados en el ámbito de la sustanciación del proceso administrativo.

La regulación que hace el Código Orgánico Administrativo respecto a la duración del término de prueba se encuadra dentro de los procedimientos innominados que de acuerdo con



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

la Corte Constitucional son aquellos en los que pese a no estar regulados de manera expresa en la ley resultan aplicables las reglas generales de todo procedimiento administrativo y el derecho al debido proceso. Situación que no es adecuada, por cuanto se trata de un aspecto esencial para la defensa de los derechos del administrado como es la regulación del momento procesal en el que podrá aportar la prueba necesaria y contradecir la que presente la administración, y que para garantizar el derecho a la seguridad jurídica y la igualdad procesal debería regularse de manera específica y aplicarse universalmente en todos los casos en los que el procedimiento administrativo contempla una fase de contradicción.

Por lo tanto, conforme a la problemática que se ha detallado la pregunta de investigación que se plantea en este trabajo es la siguiente ¿la falta de regulación de un término de prueba por un período de tiempo específico en todos los procedimientos administrativos en los que exista contradicción, afecta el derecho a la seguridad jurídica y el derecho a la igualdad procesal de los administrados?

Para abordar la problemática anterior se ha elaborado este trabajo que lleva por título: “La potestad discrecional de la Administración Pública para la apertura del término de prueba en el procedimiento administrativo y el derecho a la seguridad jurídica”; en el cual se ha llegado a verificar el siguiente objetivo general: “realizar un estudio crítico acerca de la terminación del procedimiento administrativo por la expedición de un acto administrativo en relación con la potestad discrecional de la administración de poder o no establecer un término de prueba, y el derecho a la seguridad jurídica y a la igualdad de los administrados”, y también los objetivos específicos: “analizar el régimen jurídico del COA acerca de la potestad de la administración pública para establecer el término de prueba en el procedimiento administrativo”; “determinar que el marco jurídico que permite que la administración pública actúe discrecionalmente al momento de establecer el término de prueba en el procedimiento administrativo, pone en riesgo el derecho a la seguridad jurídica y a la igualdad de los administrados” y “establecer que las falencias que existen en el COA respecto de la regulación del término de prueba, generan inseguridad jurídica sobre el plazo que tiene la administración para expedir el acto administrativo de terminación del procedimiento y ponen en riesgo la validez de dicho acto”.

El trabajo contiene una base teórica que aborda los siguientes contenidos: la administración pública, el procedimiento administrativo, las formas de terminación del procedimiento administrativo, una revisión puntual acerca del acto administrativo como



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

forma de terminación del procedimiento, la obligación de resolver de la administración, el plazo de resolución, el contenido del acto administrativo, la prueba en el procedimiento administrativo, particularizando el concepto, finalidad y oportunidad de la prueba. Se aborda de manera particular la potestad discrecional de la administración pública para establecer el término de prueba en los procedimientos administrativos, se estudia los procedimientos nominados e innominados, finalmente se hace un análisis acerca del régimen constitucional y legal sobre la problemática concluyendo con una revisión de la jurisprudencia de la Corte Constitucional acerca de los procedimientos nominados e innominados.

La parte metodológica de la investigación se sustenta en la aplicación de los métodos inductivo, deductivo y analítico-sintético, se utilizó la técnica de la entrevista para tener un acercamiento a la realidad fáctica del problema, y para la sustentación teórica se aplicó la técnica de la investigación documental y la consulta bibliográfica privilegiando la recopilación de criterios lo más actuales posibles acerca de cada una de las categorías conceptuales abordadas.

El desarrollo del trabajo permitió establecer que efectivamente la potestad discrecional de la administración para fijar un término de prueba y la falta de precisión en el régimen jurídico que la regula en el Código Orgánico Administrativo genera inseguridad jurídica para la propia administración y para los administrados, poniendo en riesgo también su derecho a la igualdad procesal, siendo indispensable el planteamiento de una reforma jurídica para lo cual en la parte final del estudio consta la respectiva propuesta sugerida como resultado final de la investigación.



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

4. Marco Teórico

4.1. La administración pública

El Estado se organiza a través de instituciones que desarrollan actividades con la finalidad de contribuir a la consecución de los fines estatales, y sobre todo de procurar el bienestar colectivo mediante una gestión eficiente y eficaz que permita contribuir a la satisfacción de las necesidades de la población y al desarrollo sostenible de la ciudadanía en general, esto se logra a través de la administración pública, que será abordada de manera más amplia a través del desarrollo de los siguientes subtemas.

4.1.1. La administración

La actividad estatal se materializa a través de instituciones que en conjunto conforman la administración pública, esta ha sido abordada doctrinariamente por diferentes autores como se observa a continuación.

Carlos Gómez (2022), plantea la siguiente opinión:

La Administración se define como la actividad que, bajo la autoridad y/o el control del gobierno, tiende a la satisfacción de las necesidades de interés general y al mantenimiento del orden público e, incluso desde un punto de vista orgánico, como el conjunto de personas encargado de ejecutar las tareas anteriormente caracterizadas. La administración está, en consecuencia, sometida a un régimen jurídico particular que justifica a la vez la misión del servicio público que ésta cumple, y las prerrogativas de poder público de las cuales hace uso (p. 27).

Resulta útil el criterio expuesto en la cita para plantear que la administración pública es la actividad desarrollada bajo la planificación, autoridad y control del gobierno, que se desarrolla a propósito de satisfacer las necesidades de interés general que existen en la sociedad así como a mantener el orden social en el ámbito público, orgánicamente está representada por el conjunto de personas, a quienes, a través de un acto legal se les ha encargado la tarea de ejercer el poder público, por lo tanto, la administración pública se encuentra sometida a un régimen jurídico de orden constitucional y legal, que delimita y justifica la prestación de servicios públicos, así como las prerrogativas que deben cumplir estrictamente los servidores que ejercen poder público.



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

Cerrillo (2019), escribe lo siguiente: “Hoy día, la opinión mayoritaria considera que la administración pública es una persona jurídica, lo cual implica que sea un sujeto de derecho que emite declaraciones de voluntad, formaliza contratos, es titular de un patrimonio, responsable, justiciable, etc.” (p. 7).

En la mayoría de los criterios doctrinarios se asimila el hecho de que la administración pública, está constituida por órganos y entidades con personería jurídica que por lo tanto tienen autonomía jurídica y son sujetos de derechos, con capacidad plena para emitir a través de las autoridades y servidores competentes declaraciones de voluntad, formalizar contratos con la finalidad de cumplir sus objetivos, cuentan con un patrimonio, asumen responsabilidad por la realización de sus actos y tienen la condición de justiciables, esto en razón de que sus actuaciones pueden ser sometidas a un control de legalidad por parte de los órganos jurisdiccionales competentes, principalmente en razón de que sus actuaciones deben estar sometidas al imperio de la Constitución y la ley, y en caso de ser arbitrarias e ilegales y así ser declarado a través de una decisión judicial, deberá imponerse las consecuencias legales conforme a lo estipulado en la norma.

Se ha considerado también a la administración pública como la actividad que de forma diaria realizan las instituciones gubernamentales, en ejercicio del poder que les ha sido conferido por el Estado con la finalidad de organizar la vida en sociedad, atender las necesidades de los ciudadanos a través de la prestación de servicios públicos, bajo los principios de seguridad jurídica y de protección a los intereses colectivo (González, 2005, p. 166).

La administración pública está conformada por el conjunto de órganos e instituciones que conforman la estructura jerárquica del Estado, a quienes se les ha facultado para el ejercicio de la función administrativa y cuya actividad está destinada a la satisfacción de las necesidades colectivas de la sociedad, así como a los asuntos de interés público para sus integrantes.

La función administrativa consiste en las gestiones y acciones que realizan las instituciones de gobierno con la finalidad de que el Estado pueda cumplir sus fines esenciales, orientados a la atención de las necesidades colectivas así como a la prestación de servicios públicos eficientes y de calidad, con el propósito de garantizar condiciones adecuadas de supervivencia para los ciudadanos; a través de ella, se procura lograr la materialización de los derechos y garantías de las personas que habitan el territorio ecuatoriano. Esta actividad no es desarrollada sólo por la función ejecutiva y sus instituciones, sino por las que integran las



demás funciones del Estado, así como por los que integran el régimen seccional autónomo descentralizado (Moreno, 2014, p. 44-46).

Tomando en cuenta todas las referencias que se han revisado, la administración pública es la gestión y actividad desarrollada por el Estado por intermedio de sus instituciones, con la finalidad de atender las necesidades de los ciudadanos y garantizar la vigencia de sus derechos individuales y colectivos, con la finalidad de procurar el bienestar y el desarrollo integral de la sociedad.

4.1.2. El administrado

Las actividades desarrolladas por las diferentes instituciones del Estado que integran la administración pública están destinadas a las personas naturales, que en razón de la labor que desarrollan o de los servicios públicos de los cuales son beneficiarios, están sometidos a las decisiones de las autoridades y servidores públicos con capacidad para decidir sobre determinados ámbitos, a estas personas se las conoce generalmente como administrados, categoría que también se aplica para designar a los órganos de la propia administración y a los servidores públicos que están sometidos a la decisión de las autoridades y superiores jerárquicos, pero es conveniente reunir elementos doctrinarios que permitan comprender de mejor forma este concepto.

Desde la perspectiva doctrinaria tradicional se ha considerado que el administrado es el sujeto pasivo del ejercicio de la potestad administrativa, sin embargo, no debe descuidarse el hecho de que también el sujeto acreedor de la administración, considerado desde un punto de vista basado en la justicia distributiva, pues todo el ejercicio de la función administrativa está dirigido a los administrados en cuanto sujetos beneficiarios de la gestión y la acción estatal. De allí que se establezca que el administrado es en la relación jurídica con la administración pública una contraparte de esta, por cuanto procura también la satisfacción de intereses propios, y colabora activamente con esta en la realización efectiva del bien común, que es el propósito final de las actuaciones del Estado y sus instituciones (Delpiazzo, 2014).

En el ámbito del derecho administrativo, se considera como administrado a la persona natural o jurídica de derecho público o privado que mantiene una especie de subordinación respecto de la administración pública; a partir de esta precisión se establece que tiene la condición de administrado cualquier ciudadano, empresa, sociedad, etc., que puede pertenecer tanto al sector público como privado, esto en razón de que también están sometidas a las



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

decisiones de la administración pública, otras administraciones de acuerdo con el orden jerárquico establecido en la estructura de la administración del Estado y los propios servidores públicos.

De allí que la subordinación es parte esencial del concepto de administrado, ya que se trata de una relación jurídica, que permite a la administración gobernar y dirigir a la sociedad a través de sus decisiones.

Sin embargo, no debe dejarse de lado el hecho que la administración pública sólo puede ejercer su rol en esa relación de subordinación, observando los derechos que el Estado reconoce al administrado, es decir el hecho de que ejerza una potestad estatal no le otorga a la administración pública ni a las personas a través de las cuales se materializa su voluntad mediante la expedición de actos administrativos, el poder de actuar de forma arbitraria y menos en contravención con la normativa jurídica vigente.

Se considera que el administrado es la persona física o moral que es sujeto de la acción realizada por parte de la administración pública, quien realiza sus actividades en favor de aquel observando siempre el principio de interés público, cumpliendo el deber de atender los requerimientos de la ciudadanía, cumpliendo así con la obligación del Estado de promover las condiciones necesarias para la vigencia y cumplimiento de los derechos de las personas, para lograr ese propósito la administración pública frente al administrado solo tiene la potestad de cumplir las facultades que le han sido conferidas por la Constitución y la ley y regir sus actuaciones a la normativa jurídica vigente para cada caso. El administrado por su parte es titular de derechos y también debe asumir obligaciones frente a la administración pública, generándose de esta forma una relación que es objeto de estudio y regulación por parte del derecho administrativo (Álvarez, 2015).

Recopilando los criterios que se han manifestado, se determina que el administrado es la persona natural o jurídica, respecto de la cual la administración pública realiza sus actuaciones, y que constituye el destinatario de la decisión o manifestación de voluntad contenida en el acto administrativo, está amparado por las normas constitucionales y legales que rigen la actividad de la administración, las cuales puede invocar en caso de producirse una vulneración a sus derechos, pero también es sujeto de las obligaciones que le impone la ley dentro del marco legal de la relación jurídica que se establece con la administración a partir de la expedición de un acto administrativo que le ha sido notificado para su cumplimiento.



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

4.1.3. La seguridad jurídica

La administración pública en todas sus actuaciones está en la obligación de respetar los derechos de los administrados, uno de ellos de obligatorio cumplimiento en el procedimiento administrativo, es la seguridad jurídica. Un aporte interesante es el desarrollado por Manili (2019), quien señala que la seguridad jurídica debe ser entendida como:

La garantía que el Estado debe brindar a las personas sujetas a su jurisdicción de que el sistema jurídico vigente protege y protegerá con leyes ciertas, escritas, estables, justas y razonables y con actos de aplicación de esas leyes también razonables y estables, los derechos humanos fundamentales, tal como están consagrados en las normas que integran el bloque de constitucionalidad, ante cualquier lesión o violación proveniente del Estado o de particulares (p. 286).

Partiendo de lo mencionado en la cita, la seguridad jurídica está relacionada con la garantía que el Estado brinda a sus ciudadanos, respecto a que el sistema jurídico vigente, está destinado a la protección de los derechos humanos fundamentales que se encuentran consagrados en las normas que conforman el bloque de constitucionalidad, respecto de cualquier lesión o vulneración que pueda provenir de la acción u omisión del Estado, sus instituciones, autoridades y servidores, o de personas particulares, estableciendo para ello normas previstas en leyes ciertas, escritas, estables, justas y razonables, que sean aplicada de forma razonable y previsible por parte de las personas competentes para ello.

La seguridad jurídica está relacionada de manera directa con la certeza del derecho, es decir con el conocimiento pleno de cuáles son las normas legales que deben aplicarse a cada caso en concreto, así como el contenido de sus preceptos; de igual forma se relaciona con la previsibilidad respecto de la aplicación de las normas por parte de los poderes públicos facultados para ello, permitiendo tener una expectativa razonable acerca de las consecuencias jurídicas de los actos (Garrote, 2021).

Se encuentra relacionada intrínsecamente con algunos otros principios como la publicidad de normas, en el sentido de que su publicación en medios oficiales es esencial para que los destinatarios puedan conocerlas; con la legalidad, en el sentido de que ninguna de las situaciones o comportamientos que tengan trascendencia en el ámbito jurídico carezcan de un



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

régimen normativo; la claridad de la norma, que exige que sus preceptos sean comprensibles y no contengan expresiones ambiguas que puedan generar oscuridad o equivocación, limitando con esto la discrecionalidad de las autoridades encargadas de aplicarlas existiendo certeza del derecho; la jerarquía normativa según la cual unas normas prevalecen sobre otras; la irretroactividad de las normas que prohíbe aplicar una norma que no favorezca o restrinja los derechos, a hechos que se hayan producido antes de que entre en vigencia; la confianza legítima que protege la expectativa general de los ciudadanos en cuanto a que la legislación vigente no será objeto de cambios imprevisibles; finalmente el sometimiento de los jueces y tribunales a la Ley, esto quiere decir que los administradores de justicia están en la obligación de aplicar la ley con la finalidad de que sean previsibles las consecuencias jurídicas de los actos, y que las decisiones judiciales una vez que se ha cumplido con todo el procedimiento previsto en la ley sean firmes, dando con ello la seguridad de que no podrá litigarse interminablemente respecto de un mismo asunto (Garrote, 2021).

La Corte Constitucional del Ecuador, sobre la seguridad jurídica ha establecido lo siguiente:

En lo que se refiere al derecho a la seguridad jurídica, la Corte Constitucional ha señalado que consiste en la expectativa razonable de las personas respecto a las consecuencias de los actos propios y de ajenos en relación a la aplicación del Derecho. Para tener certeza respecto a una aplicación de la normativa acorde a la Constitución, las normas que formen parte del ordenamiento jurídico deben estar determinadas previamente, teniendo que ser claras y públicas, solo de esta manera se logra crear certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos para el respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional.

Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente.

De igual manera, la seguridad jurídica implica la confiabilidad en el orden jurídico y la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y a la ley, como salvaguarda para evitar que las personas, pueblos y colectivos sean víctimas del cometimiento de arbitrariedades. Esta salvaguarda explica la estrecha relación con el derecho a la tutela judicial, pues cuando se respete lo establecido en la Constitución y la ley, se podrá garantizar el acceso a una justicia efectiva imparcial y expedita (2015, p. 8).



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

Tomando en cuenta lo manifestado por el máximo órgano de administración de justicia constitucional en el Ecuador, la seguridad jurídica es la expectativa razonable que tienen las personas sobre las consecuencias de sus actos y de los actos ajenos en relación con la aplicación del derecho. Para alcanzar esta certeza, es necesario que las normas jurídicas estén establecidas de manera previa, sean claras y públicas, esta es la única forma de lograr certeza de que la normativa será aplicada conforme a los lineamientos establecidos para garantizar el respeto a los derechos garantizados en la norma constitucional.

Considerando el régimen previsto en la Constitución, la seguridad jurídica es el fundamento de la confianza ciudadana respecto a la actuación de los poderes públicos, por lo tanto, los que provienen de ejercicio de las facultades conferidas a las autoridades deben adecuarse estrictamente a las normas previstas en el ordenamiento jurídico vigente.

La seguridad jurídica implica la confiabilidad que los ciudadanos tienen en las normas jurídicas y en la sujeción de todos los poderes que ostentan la representación del Estado a los preceptos constitucionales y legales, como mecanismo para evitar que se cometan arbitrariedades en contra de los ciudadanos, los pueblos y colectivos que integran el territorio ecuatoriano. Esta protección, explica la relación directa que existe entre seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, imparcial y expedita que sólo será garantizada eficientemente cuanto en la sustanciación de los procesos y procedimientos relacionados con los derechos de las personas, se respete de manera exacta los preceptos contemplados en la Constitución y en la Ley.

En el ámbito administrativo, la seguridad jurídica está relacionada con la certeza que tienen los administrados, que, en la sustanciación de los procedimientos y la expedición de los actos administrativos, se respetará el marco constitucional y legal y los derechos que se reconocen en favor de las personas, así como que la actuación administrativa no será arbitraria o ilegal.

4.1.4. El principio de igualdad de las partes procesales

El procedimiento administrativo, está relacionado de manera estricta con los derechos y legítimos intereses de los administrados, de allí que está delimitado por todas las garantías del debido proceso, entre ellas el principio de la igualdad de las partes procesales, al cual por su relación con la problemática que se está analizando se debe hacer referencia partiendo de lo



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

que sobre ella han señalado algunos de los doctrinarios que se ha ocupado de estudiar esta materia.

La Corte Constitucional del Ecuador ha manifestado lo siguiente:

Uno de los ejes del derecho procesal es el de la igualdad de las partes ante la ley procesal, por lo que en el curso del proceso las partes gozan de iguales oportunidades para su defensa, lo cual tiene fundamento en la máxima *audiatur et altera pars*, que equivale a la igualdad de los ciudadanos ante la ley (2014, p. 26).

La igualdad de las partes ante la ley, en el ámbito procesal, es como señala el tribunal de justicia cuyo criterio se cita, un eje fundamental del derecho procesal, por lo tanto debe garantizarse que en el desarrollo de un proceso judicial o de un procedimiento administrativo, gocen de idénticas oportunidades para el ejercicio de su defensa, esto está estrictamente relacionado con el principio general de la igualdad de los ciudadanos ante la ley.

Iván Hunter (2011), escribe:

Es evidente que las exigencias constitucionales de igualdad y de debido proceso condicionan la estructura del proceso y de sus etapas. Así, la distribución de las facultades y deberes procesales entre el que ejerce una pretensión y quien se opone, deben organizarse de tal forma de asegurar (salvo las excepciones y limitaciones constitucionalmente autorizadas) el perfecto o razonable equilibrio. Se trata, en definitiva, de asegurar legislativa y judicialmente la posibilidad para cada uno de los destinatarios del pronunciamiento jurisdiccional de participar en la formación de su contenido, en recíproca y simétrica paridad (p. 57).

Las normas de orden constitucional que proclaman la igualdad y el debido proceso condicionan la estructura de todos los procesos y de las diferentes etapas que involucra su sustanciación. En el caso de las facultades y deberes procesales que tienen los sujetos que intervienen en el proceso, deben garantizarse y protegerse de forma tal que exista un perfecto equilibrio, en definitiva, se debe asegurar desde el ámbito legislativo, judicial y procesal la posibilidad de que todos los destinatarios de un pronunciamiento jurisdiccional, puedan participar en la formación del contenido del mismo, en una paridad caracterizada por ser recíproca y simétrica.

Lucía Casado (2020), señala:



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

Uno de los principios del proceso y que, por tanto, también se halla en el proceso contencioso-administrativo, es el de igualdad de las partes, íntimamente conectado con el principio de contradicción y que requiere conceder a las partes de un proceso los mismos derechos, posibilidades y cargas, con el fin de que no existan privilegios ni en favor ni en contra de alguna de ellas. Con arreglo a este principio, “no deben concederse a una de las partes medios o armas procesales superiores o inferiores en cuanto a su eficacia a los que a la otra otorgan” y ello ha de estar presente en todas y cada una de las instancias, hasta la obtención de una resolución definitiva y firme (p. 27).

La igualdad de las partes, es una garantía esencial del debido proceso, que, en el ámbito administrativo, se aplica en el sentido de que las partes involucradas en un procedimiento tienen los mismos derechos, posibilidades y cargas, pues no se reconoce privilegios a favor o en contra de ninguno de los sujetos de la relación jurídica administrativa. En realidad, tienen relación directa con el principio de contradicción en el sentido de que permite que los administrados puedan contradecir en igualdad de condiciones los elementos en que la administración pública funda las decisiones expedidas en un procedimiento administrativo. Por lo tanto, en aplicación estricta del principio de igualdad de las partes ningún administrado cuenta con ventajas procesales exclusivas, esta forma equitativa de reconocer la condición procesal de los sujetos del procedimiento administrativo debe mantenerse en toda la sustanciación del mismo, y también cuando los administrados hagan uso de los medios de impugnación que en sede administrativa y jurisdiccional pueden interponerse.

Como corolario de todos los elementos que se han presentado, se establece que la igualdad de las partes es un mecanismo a través del cual se garantiza que la sustanciación del procedimiento administrativo sea justo, lo que se traduce en el hecho de que ninguno de los administrados ni tampoco la administración cuente con ventajas o tratamientos especiales, sino que sean considerados como sujetos procesales en condiciones idénticas de poder emplear y aplicar todos los mecanismos legales necesarios para ejercer una adecuada defensa de sus derechos en todo el desarrollo de la dinámica procedimental, el reconocimiento de cualquier trato preferente o la adopción de decisiones administrativas que otorguen mayores facilidades en el ámbito procesal a favor de un administrado, rompe drásticamente el principio de igualdad y vulnera las garantías del debido proceso que por imperativo constitucional debe aplicarse en el desarrollo del procedimiento administrativo.

4.2. El procedimiento administrativo



Una vez que se han revisado algunos elementos de orden general, es tiempo de hacer un estudio acerca del procedimiento administrativo, en cuya sustanciación se evidencia la problemática que es objeto del presente estudio, para ello se partirá de una delimitación de orden conceptual que se realiza en el siguiente subtema.

4.2.1. Concepto

El procedimiento administrativo es definido por José Esteve (2021), como: “un conjunto ordenado de trámites en los que se procesa la información de la que se sirve la administración para resolver” (p. 16). De acuerdo con el criterio citado, el procedimiento administrativo se concibe como el conjunto de trámites que se efectúan de forma ordenada, con la finalidad de realizar el procesamiento de la información que sirve de base para que la administración pública pueda adoptar una determinada resolución.

Santofimio (1998), al elaborar una opinión sobre el procedimiento administrativo señala:

El camino ya establecido legalmente, por este motivo deben cumplirse con los trámites y formalidades, a los cuales deben someterse las autoridades administrativas en ejercicio de sus potestades y facultades, tendientes a la producción de actos administrativos, es decir el procedimiento administrativo es aquel instrumento jurídico por el cual se viabiliza el actuar de la Administración (p. 120).

En este caso se lo considera al procedimiento administrativo como el camino que de forma previa se encuentra establecido en la ley, señala los trámites y formalidades a los que están sometidas las autoridades que representan a la administración pública, respecto del ejercicio de las facultades y potestades que les han sido conferidas en cuanto tienen que ver con la expedición de actos administrativos, se trata del instrumento jurídico a través del cual es posible viabilizar el cumplimiento de las actuaciones de la administración pública.

De acuerdo con Secaira (2005), el procedimiento administrativo es:

Todo el conjunto de actividades administrativas mediante el cual el sujeto activo satisface las necesidades o pretensiones del sujeto pasivo. Constituye un sistema al cual está confiado el cumplimiento de los requerimientos de los administrados. Al procedimiento le interesa la satisfacción plena del servicio público en sede administrativa únicamente; es por lo tanto el



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

conjunto de operaciones administrativas que deben cumplirse para lograr el pronunciamiento del órgano público (p. 157).

Atendiendo lo señalado en la cita el procedimiento administrativo es considerado como el conjunto de actividades a través del cual la administración pública, atiende o satisface las necesidades y pretensiones de los administrados. Se trata de un sistema al que se ha confiado el cumplimiento de las peticiones de los ciudadanos, al cual le interesa esencialmente la satisfacción adecuada del servicio público, convirtiéndose por lo tanto en la totalidad de las operaciones administrativas que deben ser cumplidas con la finalidad de poder lograr el pronunciamiento del órgano estatal, en toda su sustanciación está regido por las normas que de forma previa se encuentran establecidas en la ley, para el efecto.

Maurer Hartmut (2011), también aporta con una opinión que ha elaborado en los siguientes términos:

El procedimiento administrativo en sentido amplio puede definirse como cualquier actividad de la Administración encaminada a la adopción de una decisión, a la aplicación de una medida de otro tipo o a la conclusión de un convenio. Una definición tan amplia incluye, dependiendo del tipo de forma de actuación de que se trate (reglamentos, actos administrativos, declaraciones de voluntad de Derecho privado, actividad material de la Administración, convenios, órdenes de régimen interno, auxilio administrativo, etc.) un gran número de procedimientos administrativos distintos, que exigen, a su vez y según la especialidad propia de cada uno de ellos, una distinta regulación, si bien muestran, también, una serie de coincidencias transversales (p. 471).

El procedimiento administrativo, está representado por la actividad que desarrolla la administración con la finalidad de reunir los elementos necesarios para poder adoptar una determinada decisión, esto incluye dependiendo de la actuación que desarrolle la administración, actos administrativos, reglamentos, contratos, auxilio administrativo, entre otros, que exigen una regulación específica según su naturaleza propia, sin embargo existen coincidencias marcadas que están determinadas por normas jurídicas de orden general que se aplican para todos los procedimientos que se cumplen como parte de la función administrativa.

Sobre la base de los elementos que se han presentado en cada una de las opiniones doctrinarias que han sido citadas y analizadas se establece que el procedimiento administrativo es el conjunto de trámites que de forma secuencial y ordenada se cumplen por



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

parte de las autoridades y servidores públicos con la facultad para expedir decisiones que se contienen en actos administrativos, es en definitiva el camino que debe seguir la administración para poder expedir su manifestación de voluntad sobre un caso determinado.

4.2.2. Formas de terminar el procedimiento administrativo

Como se observó en su momento el procedimiento administrativo es el conjunto ordenado y sistemático de actuaciones de la administración pública, destinadas a conseguir un objetivo institucional determinado o a la expedición de un acto administrativo, por lo tanto esta secuencia de acciones no transcurre en forma indefinida sino que tiene una terminación que se encuentra establecida en la Ley.

En el caso de la legislación ecuatoriana el Código Orgánico Administrativo (2017), en relación a las formas de terminación del procedimiento administrativo, establece:

Art. 201.- Terminación del procedimiento administrativo. El procedimiento administrativo termina por:

1. El acto administrativo.
2. El silencio administrativo.
3. El desistimiento.
4. El abandono.
5. La caducidad del procedimiento o de la potestad pública.
6. La imposibilidad material de continuarlo por causas imprevistas.
7. La terminación convencional.

A continuación, se abordará de forma independiente cada una de las formas enunciadas.

4.2.2.1. Acto administrativo

Esta causal tiene relación directa con el presente trabajo de investigación, por lo tanto, será objeto de un estudio más amplio en páginas posteriores, delimitando ahora el análisis a aportar algunos elementos de orden doctrinario, para entender lo que es el acto administrativo.

El concepto de acto administrativo como categoría jurídica independiente se origina a partir de la Revolución Francesa, antes de ese acontecimiento histórico de trascendental importancia, se hacía referencia a los actos del Rey, de la Corona o del Fisco; el nacimiento



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

de esta denominación está asociado de manera directa a la idea de delimitar legalmente la actividad desarrollada por el Estado y la administración pública, posteriormente la práctica y las experiencias adquiridas en su aplicación ha permitido ir perfilando de mejor forma el concepto y otorgarle un sentido específico y concreto como manifestación de la actividad administrativa realizada por las entidades estatales (Romero, 2002, p. 123).

De acuerdo con Montoya (2023): “Puede definirse el acto administrativo como cualquier declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración, en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria” (p. 2). Tomando en cuenta lo expresado el acto administrativo consiste en la declaración de voluntad que realiza la administración en ejercicio de la potestad administrativa.

Desde un enfoque bastante general el acto administrativo es entendido como la manifestación de voluntad realizada por la administración pública, que se encuentra sometida al derecho administrativo, identificándose aquí algunos aspectos de orden general como los siguientes: se trata de un acto jurídico, el sujeto activo es la administración pública. Sin embargo, haciendo un acercamiento más particular, debe entenderse al acto administrativo como la institución jurídica fundamental en el derecho administrativo y el instrumento del que se sirve la administración para poder expresar su voluntad en el ejercicio de la potestad que le ha sido conferida por el Estado, se trata de un acto jurídico porque es realizado por personas de manera voluntaria, consciente y exteriorizada para la producción de efectos jurídicos, en el cual es indispensable la participación de la administración como sujeto activo, la ejecución y fiscalización de estos actos está a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa (Martínez, 2020).

El acto administrativo ha sido concebido desde una perspectiva amplia, como una declaración de voluntad, juicio, conocimiento y deseo, que abarca no solo a las resoluciones que se expiden para la terminación de un procedimiento, sino también aquellas propuestas, informes, certificaciones, recomendaciones, excluyendo la actividad desarrollada por la administración en el ámbito normativo, contractual y material; y desde una perspectiva estricta, se considera que el acto administrativo es la declaración de voluntad del órgano administrativo que pone fin a un procedimiento creando o modificando derechos o situaciones jurídicas con efectos jurídicos vinculantes (Arzoz, 2023).



Considerando todos los elementos que se han expuesto el acto administrativo debe ser considerado como una expresión de voluntad de la administración pública, expedida con las formalidades impuestas por la ley por parte de las personas que tienen la potestad para expresarla, genera efectos jurídicos, y está sometido al control tanto de la propia administración a través de los medios de impugnación establecidos en la norma, como de la jurisdicción contencioso administrativa en caso de que esta se ponga en actividad con la finalidad de determinar la legalidad del acto.

4.2.2.2. El silencio administrativo

Al igual que los demás conceptos esenciales en el estudio y comprensión del derecho administrativo, el silencio administrativo ha sido objeto de un amplio estudio doctrinal, así de acuerdo con Andrea Suntaxi (2022) :

El silencio administrativo es la figura jurídica por la cual la falta de pronunciamiento por parte de la autoridad, dentro del tiempo que tiene para hacerlo, genera una respuesta automática hacia el administrado. Su justificación es evidente, pues la inacción de la administración no puede perjudicar el derecho legítimo de las personas a conocer la respuesta que están buscando (p. 26).

Se trata de una institución jurídica, según la cual la falta de un pronunciamiento específico por parte de una autoridad que ejerce función administrativa, dentro del tiempo previsto en la norma legal, genera una respuesta automática para el administrado, se justifica porque la inacción de la administración no puede causar vulneración al derecho que tienen los ciudadanos de conocer la respuestas que están buscando y por la cual acudieron a solicitar un pronunciamiento por parte de la autoridades o servidores de las instituciones públicas.

El silencio administrativo es una institución jurídica por la cual se crea un acto administrativo como consecuencia de la negligencia de la administración respecto de pronunciarse sobre el derecho de petición ejercido por el administrado, sea por una petición inicial que está relacionada con la activación de un procedimiento administrativo con la finalidad de lograr una determinada actuación de la administración que culmina con la expedición del acto administrativo, o también con el trámite de los recursos de autocontrol administrativo, por no haberse emitido un pronunciamiento dentro del término previsto en la ley en relación a los recursos interpuestos contra un acto administrativo (Garzón, 2015).

Sobre el silencio administrativo el Código Orgánico Administrativo (2017) dispone:



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

Art. 207.- Silencio administrativo. - Los reclamos o pedidos dirigidos a las administraciones públicas, con excepción de las solicitudes de acceso a la información pública, deberán ser resueltos en el término de treinta (30) días, vencido el cual, sin que se haya notificado la decisión que lo resuelva, se entenderá que es positiva.

Para que se produzca el silencio administrativo, el acto administrativo presunto que surja de la petición, no debe incurrir en ninguna de las causales de nulidad prescritas por este Código.

El acto administrativo presunto que resulte del silencio, será considerado como título de ejecución en la vía judicial. Al efecto, la persona interesada incluirá en su solicitud de ejecución una declaración, bajo juramento, de que no le ha sido notificada la decisión dentro del término previsto. Además, acompañará el original de la petición en la que aparezca la fe de recepción.

No serán ejecutables, los actos administrativos presuntos que contengan vicios invaliables, esto es, aquellos que incurren en las causales de nulidad del acto administrativo, previstas en este Código, en cuyo caso el juzgador declarará la inejecutabilidad del acto presunto y ordenará el archivo de la solicitud.

La disposición legal empieza estableciendo que los requerimientos que los administrados hagan a las administraciones públicas a través de reclamos, solicitudes o pedidos, tiene que ser atendidos en el término de treinta días, si este término vence y no se ha notificado con la decisión que resuelve sobre lo solicitado, se entenderá que ha existido una respuesta positiva de la administración. Para que el silencio administrativo se produzca, el acto administrativo presunto que nace de la petición, no debe estar inmerso en ninguna causal legal de nulidad. Este acto, tiene el valor de título de ejecución y así puede ser reclamado en la vía judicial para lo cual el administrado deberá incluir en la correspondiente solicitud de ejecución una declaración juramentada de que no ha sido notificado con la decisión de la administración dentro del término legal establecido para el efecto, a su solicitud acompañará la petición en la que deberá constar la correspondiente fe de recibido por parte de la administración responsable del silencio.

No serán aceptados como ejecutables, aquellos actos administrativos presuntos que resultan del silencio administrativo que estén afectados por vicios invaliables, por las cuales incurren en las causales de nulidad que se encuentran previstas en la Ley, en este caso el juzgador declarará que dicho acto es inejecutable y ordenará que se archive la solicitud presentada por parte del interesado.



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

Cuando se trata de procedimientos de oficio de los cuales pueda derivarse el reconocimiento, la constitución de derechos o de otras situaciones jurídicas de carácter individual, los administrados que comparecieron deben tener por estimadas sus pretensiones a consecuencia del silencio administrativo. Si se trata del ejercicio de la potestad sancionadora o de intervención que puedan producir efectos desfavorables o que generen algún gravamen para el administrado se producirá la caducidad y en la resolución que la declare deberá ordenarse el archivo de todas las actuaciones, esto según lo establecido en el Art. 208 del Código Orgánico Administrativo (2017).

Cuando el procedimiento administrativo haya iniciado por solicitud de la persona interesada en obtener una autorización administrativa prevista en las normas legales, cumplido el plazo previsto para que concluya el procedimiento administrativo sin que haya existido alguna decisión y notificación expresa de la resolución por parte de la administración pública, se entenderá aprobada la solicitud. Si se interpone un recurso de apelación, contra la estimación de una solicitud por silencio administrativo a consecuencia del transcurso del plazo, se entenderá que el recurso ha sido aprobado si cumplido el plazo para resolver la administración no ha expedido de manera expresa su resolución. Si en la expedición del acto administrativo presunto, que se origina por el silencio administrativo en los casos mencionados en este párrafo, se ha incurrido en una causa de nulidad inconvalidable, puede declararse extinguido por razones de legitimidad.

Finalmente el Código Orgánico Administrativo (2017) establece en su Art. 210, que cuando opere el silencio administrativo positivo, la resolución expresa, que se expida de manera posterior a la producción del acto, puede dictarse únicamente en los casos que sea confirmatoria, y que el acto administrativo presunto, puede hacerse valer ante la administración pública o ante cualquier persona, pues generan efectos jurídicos desde el día siguiente a aquel en que se produjo el vencimiento del plazo máximo para que concluya el procedimiento, sin que el acto haya sido expedido y notificado.

4.2.2.3. Desistimiento

Carmen García (2022), acerca de esta forma de terminación del procedimiento señala:

El desistimiento es una forma anormal de terminación del procedimiento administrativo que consiste en la declaración unilateral del interesado, que abandona su pretensión en el



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

procedimiento que ya se había iniciado. Los efectos de esta terminación anormal se limitan al procedimiento y no a la pretensión que se formula (p. 2).

Efectivamente el desistimiento se trata de una forma anormal de poner fin al procedimiento administrativo a través de una declaración unilateral del interesado en su prosecución que abandona la pretensión planteada, por la cual se había dado inicio al procedimiento. Los efectos del desistimiento se limitan estrictamente al procedimiento, pero no a la pretensión que fue formulada.

Se trata el desistimiento de una facultad de disposición que tienen las partes respecto de la acción que ha sido ejercida por ellas y a través de la cual se pone fin al procedimiento administrativo, por lo tanto, no puede aplicarse en los procedimientos iniciados de oficios, en los cuales el interesado no puede disponer de una acción que no ha iniciado él sino la propia administración pública. El impedimento para desistir, no se aplica a los recursos administrativos que pueden interponerse en el procedimiento que se inició por parte de la administración, pues la aplicación de estos medios de impugnación da paso a un nuevo procedimiento, en la cual la parte interesada si puede plantear el desistimiento (Urbano, 2023 (Andrade, 2011).

El desistimiento se encuentra regulado legalmente en el Art. 211 del Código Orgánico Administrativo (2017) que establece que puede plantearse por parte de la persona interesada, siempre y cuando no se encuentre prohibido por una norma legal. La persona que desiste debe indicar de manera expresa si lo hace de manera total o parcial, si no especifica esta situación se entiende que el desistimiento es total. Una vez que se realiza el desistimiento, la persona interesada no puede volver a plantear, la misma pretensión en otro procedimiento que tengo el mismo objeto y causa que aquel que se desistió. El desistimiento puede ser realizado antes de la notificación del acto administrativo que pone fin al procedimiento, a través de medios que permitan dejar constancia del mismo, y afecta únicamente a los interesados que lo soliciten. Cuando sea realizado de forma verbal, el desistimiento queda formalizado a través de la comparecencia del interesado ante el servidor público instructor del asunto, para en conjunto suscribir la correspondiente diligencia.

4.2.2.4. Archivo del procedimiento

Esta forma de terminación del procedimiento no ha sido regulada de manera autónoma en la legislación ecuatoriana, es decir no existe un artículo específico en el Código



Orgánico Administrativo (2017) que se refiera a ella. Sin embargo, en el inciso final del Art. 211 del Código antes mencionado, se determina que cuando el procedimiento administrativo haya iniciado de oficio la administración pública está facultada para ordenar el archivo, de conformidad con los supuestos y requisitos establecidos en las normas legales pertinentes.

Se establece entonces que a diferencia del desistimiento en donde es la voluntad del administrado la que pone fin a un procedimiento que ha iniciado por petición suya, en el archivo es la administración pública la que, ante la falta de razones para poder continuar con la sustanciación del procedimiento administrativo iniciado de oficio, decide que el mismo sea archivado.

4.2.2.5. Abandono del procedimiento

Esta forma de terminación del procedimiento administrativo está regulada en el Código Orgánico Administrativo (2017), que señala:

Art. 212.- Abandono. Las administraciones públicas declararán la terminación del procedimiento por abandono, ordenando el archivo de las actuaciones, en los procedimientos iniciados por solicitud de la persona interesada, cuando ésta deje de impulsarlo por dos meses, a excepción de los casos en que las administraciones públicas tengan pronunciamientos pendientes o por el estado del procedimiento no sea necesario el impulso de la persona interesada.

El impulso puede efectuarse por correo electrónico, debiendo las administraciones públicas otorgar los medios, sistemas o facilidades pertinentes.

No operará el abandono cuando haya resolución en firme en la ejecución.

La norma citada es clara en establecer que la administración pública está facultada para declarar la terminación del procedimiento administrativo y ordenar el archivo de las actuaciones, por abandono, en aquellos casos en que el procedimiento haya iniciado por solicitud de la persona interesada, en razón de que esta haya dejado de impulsarla por el tiempo de dos meses, para lo cual deberá emitir la correspondiente resolución.

No se declarará el abandono en los casos en que existan pronunciamientos pendientes por parte de la administración, o cuando dado el estado del procedimiento no se requiera impulso por parte de la persona interesada. El impulso del procedimiento deberá efectuarse por correo electrónico, para lo cual la administración deberá proveer al administrado de los medios, sistemas y facilidades pertinentes para el impulso. Tampoco se podrá declarar el abandono en los casos en que haya una resolución en firme para la ejecución, en este caso la



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

norma hace referencia a la falta de impulso por parte del administrado, dentro del procedimiento de ejecución de actos administrativos que se encuentren firmes, en cuyo evento no será procedente la declaración de abandono (Guerrero, 2022, p. 88).

De la norma citada se establece como característica esencial que el abandono es procedente sólo en los procedimientos administrativos que se hayan iniciado por solicitud del propio interesado, y se produce luego de dos meses en que éste haya dejado de impulsar el procedimiento, siempre y cuando dicho impulso sea necesario.

4.2.2.6. Caducidad del procedimiento o de la potestad de la administración

De acuerdo con lo previsto en los Arts. 213 y 214 del Código Orgánico Administrativo (2017), la caducidad del procedimiento administrativo, se aplica en los procedimientos iniciados de oficio por la propia administración, los cuales se entenderán caducados y procederá que se ordene el archivo de las actuaciones, por pedido de la persona interesada o de oficio por parte de la misma administración, en dos meses que se contará desde la expiración del plazo para dictar el acto administrativo. La resolución que expida la administración, declarando la caducidad del procedimiento administrativo, podrá ser impugnada a través de la interposición de los recursos pertinentes establecidos en la norma legal.

Guerrero (2022) realiza una puntualización importante respecto a la forma en que la administración resolverá la caducidad del procedimiento administrativo, cuando señala:

Producida la caducidad se requiere que la administración la declare expresamente mediante acto administrativo, el cual obviamente será emitido y notificado, con posterioridad al vencimiento del plazo originalmente conferido a la administración para la emisión del acto “regular” que ponga fin al procedimiento. Si la administración no emite el acto administrativo en el que declare que operó la caducidad, el administrado podrá acudir a sede jurisdiccional para que sea esa instancia la que determine que operó esa figura (p. 91).

La caducidad entonces tiene que ser declarada de manera expresa mediante la expedición del correspondiente acto por parte de la administración, el cual será emitido y notificado al administrado, si no se declara la caducidad por parte de la administración, el administrado está en la potestad de acudir ante el órgano jurisdiccional competente con la finalidad de que determine a través de la decisión judicial correspondiente que operó tal caducidad.



4.2.2.7. La imposibilidad material de continuarlo por causas imprevistas

Se encuentra regulada en el Art. 215 del Código Orgánico Administrativo (2017), que señala: “Causa imprevista. La imposibilidad material de continuar con el procedimiento por causa imprevista, produce su terminación” (p. 53).

Esta forma de terminación se aplica cuando es materialmente imposible la continuación del procedimiento administrativo por una causa imprevista, esta situación equivale a los casos de fuerza mayor o caso fortuito, que se trata de imprevistos a los cuales es imposible resistir tanto por parte de la administración como del administrado involucrado en el procedimiento.

Es importante aclarar que lo determinante para establecer que ha operado esta forma de terminación del procedimiento administrativo, no es la temporalidad que se verifique respecto del evento ni la duración del mismo, ya que puede ser el caso de que la causa imprevista se verifique durante la sustanciación del procedimiento y que sea transitoria o permanente, lo que determina la terminación del procedimiento es que sea materialmente imposible su continuación, explicando de mejor manera esta situación se diría que la causa de terminación amplia cuando es físicamente imposible continuar con la sustanciación del procedimiento.

4.2.2.8. Terminación convencional

Es una forma de terminación del procedimiento administrativo, que está regulada en el Art. 216 del Código Orgánico Administrativo (2017), que dice:

Terminación convencional. Se puede terminar un procedimiento mediante convenio entre la administración pública y la persona interesada siempre y cuando no sea contrario a la ley y verse sobre materias que sean susceptibles de transacción.

Dado el acuerdo, de conformidad con el ordenamiento jurídico, se debe terminar el procedimiento. Si no se llega a un acuerdo, el procedimiento seguirá su curso.

Esta forma de terminación del procedimiento puede darse a través de la celebración de un convenio entre la administración pública y el administrado, siempre que esto no sea contrario a la ley y el objeto del acuerdo esté relacionado con materias que de acuerdo con la ley son susceptibles de resolverse a través de la transacción. Una vez celebrado el acuerdo en conformidad con las normas legales aplicables, se declarará terminado el procedimiento a



través de la correspondiente resolución expedida por la administración, pero si no se logra concretar el acuerdo, el procedimiento seguirá su sustanciación.

La aplicación de la terminación convencional, lograda a través de la celebración de un convenio, sólo puede ser ejercida en aquellos casos en que la administración pública, puede ejercer competencias específicas a través de la realización de actos unilaterales, no puede aplicarse por lo tanto cuando la administración no tiene competencia para imponer de manera unilateral las obligaciones que deberán ser asumidas de acuerdo con el convenio, de allí que sólo puede acudir a esta forma de terminación, considerando las materiales que son exclusivas de su competencia y limitarse exclusivamente a éstas. Es decir, el objeto del convenio, no puede ser distinto al contenido a la resolución que de forma unilateral puede ser expedido por el órgano administrativo competente. No existe por lo tanto libertad para que pueda actuarse con plena autonomía de la voluntad (Zavala, 2011, pp. 510-511).

En definitiva, la decisión de llegar a un convenio de terminación del procedimiento administrativo con el administrado o con las personas interesadas, es exclusiva de la administración, que deberá tomarla habiendo analizado previamente que no se contraría el ordenamiento jurídico y verificando que el convenio que se pretende firmar, está relacionado con materias respecto de las cuales es admisible la transacción, si existe viabilidad jurídica para su celebración, se suscribirá el mismo y será de efecto obligatorio para las partes que intervienen.

4.3. El acto administrativo como forma de terminación del procedimiento administrativo

4.3.1. Conceptos previos

Por cuanto en páginas anteriores se realizó una revisión del concepto de acto administrativo desde la perspectiva doctrinaria, ahora únicamente se abordará el régimen jurídico que al respecto establece el Código Orgánico Administrativo (2017), cuando de manera expresa señala:

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



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

Como se puede observar el criterio legislativo no difiere mayormente de los elementos que se expresaron cuando se hizo un estudio doctrinario acerca del acto administrativo. Para el análisis del concepto legal se considera oportuno hacerlo sobre la base de la revisión breve de cada uno de los elementos que lo integran.

En primer lugar, el acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, es decir, se trata de la manifestación expresa de la intención de la administración pública sobre un asunto determinado, mediante una declaración de carácter intelectual diferente a las actividades materiales que también desarrolla, adoptada a través de actividades que ponen de manifiesto de manera concluyente una posición intelectual previa. Esta declaración contiene la voluntad, es decir el ánimo de la administración respecto de los asuntos que son de su competencia, la cual está sujeta a la norma legal y al interés colectivo o bien común. A través de esta manifestación se decide un asunto en particular o se pone fin al procedimiento administrativo. Tiene carácter unilateral, por cuanto su expedición está sometida exclusivamente a la voluntad de un solo sujeto de derecho que es la administración pública, que está dotada de la capacidad decisoria, razón por la cual se ha establecido que siempre se encuentra en cierta ventaja respecta de los administrados quienes están sometidos a esas decisiones.

El acto administrativo proviene del ejercicio de la función administrativa, ya que es la expresión de la potestad pública realizada a través de los órganos e instituciones que cumplen las facultades y competencias que les confiere la Constitución y la Ley, por lo tanto solo pueden ser expedidos por las personas que en condición de autoridades o servidores públicos ejercen un cargo en cuyas funciones está la expedición de tales actos, estos servidores deben regirse estrictamente a los límites señalados en las normas legales. Un elemento esencial para que el acto administrativo tenga validez jurídica, es que sea expedido por el órgano público que tenga competencia para el efecto.

El acto administrativo produce efectos jurídicos de carácter individual o general, pues la administración que lo emite, tiene la capacidad coercitiva para exigir que se cumpla a través de la notificación al administrado o a la pluralidad de sujetos a los que está dirigida la decisión. El acto administrativo ejecutable, genera efectos jurídicos por lo que con su expedición se afectan derechos subjetivos del administrado, de manera positiva o negativa, generándose de esta forma una relación o vínculo jurídico directo entre el sujeto pasivo y la administración que se convierte en sujeto activo. Los efectos del acto jurídico son regulados



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

por el derecho público, puesto que crean, modifica, reconocen o extinguen relaciones jurídicas de tipo subjetivo.

En cuanto a la forma de los actos administrativos estos pueden ser expedidos a través de documentos con sustento físico o digital, pues se admite que la actividad de la administración pública se ejecute con el auxilio de las tecnologías de la información y la comunicación así como con los medios electrónicos con que se cuenta en la actualidad, pero preservando siempre las cualidades de integridad e inalterabilidad de la actuación administrativa como mecanismo para garantizar los derechos de los administrados. En el Ecuador se reconoce legalmente, la posibilidad de que la actividad de las administraciones públicas sea desarrollada con el empleo de redes de telecomunicación y servicios electrónicos y emitidos a través de medios digitales con el empleo de recursos como la firma electrónica.

Finalmente un elemento que forma parte del concepto legal de acto administrativo es que estos queden debidamente registrados en un expediente administrativo, esto en razón de que las instituciones están en la obligación de organizar y mantener archivos debidamente organizados, clasificados en medios físicos o digitales, con la finalidad de garantizar que se cumpla con el principio de publicidad es decir que los administrados puedan tener acceso permanente a la información relacionada con el acto administrativo que les afecta, esto de acuerdo con las disposiciones pertinentes que para el efecto se encuentran establecidas en el marco legal (Sánchez, Chamba, Moncayo, & Sarmiento, 2019, 68-70).

4.3.2. Obligación de resolver de la administración

La obligación de resolver el procedimiento administrativo tiene su sustento en las normas legales, por lo que su omisión, vulnera de manera frontal el deber que tiene la administración de notificar y explicar los motivos de sus decisiones, así como el pronunciamiento respecto de las solicitudes del administrado, esto con la finalidad de no colocarle en una situación de indefensión e inseguridad jurídica (Lucas, 2021).

El deber de resolver que se impone a la administración, configura un derecho de los interesados en el procedimiento, por eso esta obligación está asociada de manera directa con todo el sistema de comunicaciones y notificaciones que la administración debe mantener con los interesados con la finalidad de que estos puedan conocer aspectos como: el plazo para resolver, cuándo se inicia este plazo y los efectos en caso de que no haya resolución; el contenido de la resolución cuando la administración cumple con la obligación de resolver,



dictando el acto administrativo y cumpliendo con su notificación; o, el incumplimiento de la obligación de resolver, cuando la decisión de la administración no ha sido notificada en el plazo legal, con los consecuentes efectos que se asocian tanto al silencio administrativo como a la caducidad de los procedimientos (García, 2008).

Es importante establecer que, en el Ecuador, la obligación de resolver que tiene la administración pública, tiene un sustento constitucional, en el derecho de petición y de respuesta consagrado en el numeral 23 del Art. 66 de la Constitución de la República (2008) que establece, que el derecho de los ciudadanos de dirigir peticiones a las autoridades, implica también el de recibir una respuesta motivada de parte de la administración.

Como se mencionó en su momento el procedimiento administrativo, constituye una secuencia ordenada de actos, que debe concluir para que surta los efectos por los cuales se dio inicio a su trámite y sustanciación, de allí que la administración pública está en la obligación de resolver, conforme se encuentra establecido en el Código Orgánico Administrativo (2017) que establece:

Art. 202.- Obligación de resolver. El órgano competente resolverá el procedimiento mediante acto administrativo.

El vencimiento de los plazos previstos para resolver no exime al órgano competente de su obligación de emitir el acto administrativo.

Las administraciones públicas no pueden abstenerse de resolver con la excusa de la falta u oscuridad de la ley.

En el inciso primero, el legislador impone a la administración pública, el deber de resolver el procedimiento, mediante la expedición del correspondiente acto administrativo, por parte del órgano competente. Esta constituye la forma normal de terminación de dicho procedimiento.

En el inciso segundo se establece una situación particular, en el sentido de que el órgano competente para emitir el acto administrativo, no queda exento de su responsabilidad por el hecho de haber vencido los plazos previstos en la ley para el efecto. Sobre este tema es conveniente citar lo manifestado por Guerrero (2022):

El art. 202 del COA contiene otra disposición que genera confusión, al determinar que la obligación del órgano público de emitir un acto resolutorio dentro del procedimiento administrativo subsiste incluso luego de vencidos los plazos establecidos en los arts. 203 y 204 del mismo código. La confusión surge porque vencidos estos plazos, el órgano habrá perdido



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

su competencia para resolver en razón del tiempo, en cuyo supuesto se configuraría la causal de nulidad del acto administrativo emitido con posterioridad, contemplada en el art. 105 numeral 3 ibídem, que dispone que es nulo el acto dictado “sin competencia en razón de la materia, territorio o tiempo”. Y si el acto dictado luego de vencido el plazo legal para su emisión, es desfavorable o gravoso para el administrado, se configuraría además la causal de nulidad prevista en el numeral 4 de la misma norma, que determina que también es nulo el acto, si fue dictado fuera del tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado”. Así lo confirma en otra norma el propio COA (inciso 1º del art. 210), que dispone “En los casos de silencio administrativo positivo, la resolución expresa, posterior a la producción del acto, solo puede dictarse de ser confirmatoria” -al acto presunto positivo y favorable al administrado” (pp. 84-85).

Efectivamente se evidencia una contradicción jurídica, que como manifiesta el autor genera confusión respecto del elemento temporal para la expedición del acto administrativo, puesto que se establece que la administración tiene la obligación de dictarlo aun cuando hubieren concluido los plazos legales establecidos para el efecto, dejando de lado el hecho de que el mismo Código Orgánico Administrativo (2017), determina que es causa de nulidad que el acto se haya dictado sin competencia por razón del tiempo y también tiene el mismo efecto el hecho de que se haya dictado fuera del tiempo y cause algún tipo de gravamen para el administrado.

Finalmente, el legislador establece que la administración pública, no puede abstenerse de su deber de resolver, mediante la expedición del acto administrativo, presentando como excusa para ello la falta u obscuridad de las normas legales, es decir, la función administrativa debe cumplirse a pesar de los vacíos, deficiencias, limitaciones y errores que puedan existir en el ordenamiento jurídico, por cuanto constituye un derecho de los administrados, obtener una respuesta clara y específica por parte de la administración.

4.3.3. Plazo de resolución

La potestad de la administración pública de resolver el procedimiento administrativo no se puede prolongar excesivamente en el tiempo, de allí que el legislador ha considerado oportuno regular de manera específica lo relacionado al plazo de resolución, como puede observarse en el siguiente análisis normativo desarrollado con base a las disposiciones pertinentes del Código Orgánico Administrativo (2017).



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

Art. 203.- Plazo de resolución. El acto administrativo en cualquier procedimiento será expreso, se expedirá y notificará en el plazo máximo de un mes, contado a partir de terminado el plazo de la prueba.

El transcurso del plazo máximo para resolver un procedimiento y notificar la resolución se puede suspender, únicamente en los supuestos expresamente recogidos en este Código.

De acuerdo con lo establecido en el inciso primero el acto administrativo a través del cual se decide la terminación del procedimiento, es expreso, y debe ser expedido y notificado en el plazo máximo de un mes que se contará a partir de la terminación del plazo de prueba dispuesto por parte de la administración. El transcurso del plazo, se suspende únicamente en los supuestos que se encuentran expresamente establecidos en la ley.

Existe la posibilidad legal de que el plazo para la expedición del acto administrativo se ampliado por decisión de la administración pública que conoce del procedimiento, así lo establece el Código Orgánico Administrativo (2017), en la siguiente norma:

Art. 204.- Ampliación extraordinaria del plazo para resolver. En casos concretos, cuando el número de personas interesadas o la complejidad del asunto exijan un plazo superior para resolver, se puede ampliar el plazo hasta dos meses.

Contra la decisión que resuelva sobre la ampliación de plazos, que debe ser notificada a los interesados, no cabe recurso alguno.

La ampliación del plazo para resolver que tiene la administración, puede aplicarse sólo en casos concretos con consideración al número de personas interesadas o complejidad del asunto que se resuelve. En este sentido es necesario destacar que dado el sentido en que se encuentra redactada la norma, considerando las circunstancias en que se desenvuelve la administración pública ecuatoriana es muy probable que las administraciones decidan en la mayoría de los casos la ampliación de los plazos para resolver, alegando situaciones como por ejemplo la complejidad del asunto a resolver, esto aún sin que se configure adecuadamente este elemento, únicamente siguiendo la tradicional tendencia de los organismos e instituciones de la administración pública de dilatar innecesariamente los trámites administrativos.

Sin embargo, de lo manifestado, es necesario que la autoridad que tiene a su cargo la resolución del procedimiento, realice un análisis debidamente motivado acerca de la necesidad de ampliar el plazo, pues es precisamente el órgano administrativo quien puede calificar la complejidad del asunto a resolver y debe hacerlo considerando los parámetros



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

legales y administrativos que imponen a la administración el deber de dar una respuesta oportuna, eficaz y eficiente a los administrados. Lo anterior debe aplicarse en consideración a que si bien es cierto como lo señala la norma la decisión de ampliar el plazo no es impugnabile, esto no implica que posteriormente pueda interponerse un recurso de apelación, alegando que al acto administrativo es nulo en razón de haberse perdido la competencia en razón del tiempo, especialmente cuando la decisión de ampliación de plazo no haya contado con la debida motivación, o cuando las razones de ampliación del plazo no estén en estricta concordancia con lo establecido en la norma legal para su procedencia. Obviamente, la decisión de ampliación del plazo para que genere los efectos legales pertinentes, debe ser notificada al administrado antes del vencimiento del plazo inicial, puesto que por tratarse de un plazo obligatorio para la administración y perentorio por disposición legal, al operar su vencimiento la consecuencia inmediata es la pérdida de competencia del órgano administrativo para la expedición del acto (Moreta, 2023, pp. 393-394).

4.3.4. Contenido del acto administrativo

El Código Orgánico Administrativo (2017) de manera puntual establece los requisitos que debe contener el acto administrativo que pone fin al procedimiento administrativo, en el artículo que se comenta enseguida.

Art. 205.- Contenido del acto administrativo. El acto administrativo expresará la aceptación o rechazo total o parcial de la pretensión de la persona interesada, los recursos que procedan, el órgano administrativo o judicial ante el que deban presentarse y el plazo para interponerlos.

Esta norma no admite mayor complejidad en cuanto a su contenido, pues establece que en el acto administrativo la administración pública deberá expresar si acepta o rechaza de forma total o parcial la pretensión planteada por el administrado; o, expresar su decisión respecto del asunto principal que ha sido materia de un procedimiento administrativo, en los casos en que este se haya iniciado a petición de parte del interesado, o de oficio por parte de la administración, debe hacerlo con estricta observancia de las normas constitucionales y legales que sean aplicables según la naturaleza de cada caso.

La administración está también en la obligación de expresar en el acto administrativo, los recursos que el administrado puede deducir en contra de esta decisión, precisando con claridad el órgano administrativo o judicial competente para conocer estos medios de impugnación, así como el plazo para su interposición. Como es obvio en la expedición del



acto administrativo deberán observarse todos los requisitos para la validez del mismo, y de manera esencial la administración pública deberá cumplir con el deber de motivación de la decisión expedida.

Existe una excepción respecto del sometimiento de la expedición de los actos administrativos a los requisitos y formalidades legales, que es aplicable para la resolución en situaciones de emergencia, en donde queda a discreción de la administración cumplir con el procedimiento para la expedición del acto, esto en razón de la necesidad inmediata con que deben actuar los órganos públicos, que no pueden someterse a la rigurosidad que en el aspecto temporal contemplan los procedimientos, por lo que simplemente ese exige que el acto administrativo establezca la causal y su motivación, respetando los derechos individuales, la motivación y la debida razonabilidad de la decisión.

4.4. La prueba en el procedimiento administrativo

La prueba es un elemento esencial en la resolución de todos los procedimientos administrativos y judiciales, pues aporta los fundamentos fácticos para sustentar una decisión y hacer que esta se ajuste a la verdad histórica de los hechos que son objeto de una decisión, de allí que en el procedimiento administrativo su importancia es crucial para tomar decisiones justas y legales. A continuación, se hace un breve análisis acerca de la prueba y su aplicación en el procedimiento administrativo.

4.4.1. Concepto de prueba.

La prueba ha sido objeto de estudio y definición por parte de distintos autores que se han dedicado al estudio del derecho procesal, así Hugo Alsina (1982), se refiere a ella así:

Es todo medio que sirve para conocer cualquier cosa o hecho, con lo cual se incluyen los hechos, los objetos y también actividades como inspección, declaración de testigos u otros medios ofrecidos por las partes que puedan dar elementos de convicción o conocimiento al juez (p. 51).

El concepto ajustado más a las características del proceso legal, sirve para ilustrar que la prueba es el medio empleado con la finalidad de incorporar hechos o cosas para que el juez pueda llegar al conocimiento de la verdad sobre aquello respecto de lo que debe resolver, y consiste en hechos, objetos, actividades, testimonios u otros medios que otorguen los medios



de convicción y la certeza suficiente para que el juzgador pueda tomar una decisión acerca del objeto del proceso.

Ingresando al ámbito del procedimiento administrativo, Alberto Palomar y Javier Fuertes (2023), plantean el siguiente concepto:

La prueba es la actividad que permite acreditar (o destruir) los hechos en los que se tiene que fundamentar la decisión de un procedimiento administrativo.

Los hechos con trascendencia para un procedimiento administrativo podrán ser probados por cualquier medio admitido en derecho (p. 1).

Según el criterio de los autores indicados la prueba es la actividad que desarrollan las partes involucradas en el procedimiento administrativo, destinada a acreditar o destruir los hechos en los que se fundamentará la decisión que deberá tomarse al concluir su sustanciación. Estos hechos serán probados a través de los medios probatorios que sean admitidos en derecho.

Henrique Meier (2004) da un aporte que incluye algunos otros elementos interesantes para el análisis:

La prueba se define como acción y efecto de probar. En materia administrativa, la acción no es otra cosa que la Actividad probatoria desarrollada por la Administración, por los administrados o por terceros, dirigida a llevar al expediente los elementos de juicio con los que la Administración ha de verificar la exactitud o inexactitud de las afirmaciones sobre los hechos, que han de servir de fundamento a la resolución del procedimiento (p. 219).

Efectivamente en el procedimiento administrativo, la prueba está caracterizada por los distintos actos que desarrollan tanto la administración como los administrados, y también los terceros que tienen alguna relación jurídica con el objeto del procedimiento, con el propósito de incorporar al expediente, todos los elementos de juicio que son necesarios para que la administración pueda verificar si las afirmaciones sobre los hechos en que se sustentará su resolución son exactas o inexactas.

La doctrina es reiterativa en manifestar que la prueba se materializa a través de la actividad desarrollada con el propósito de demostrar la exactitud o inexactitud de los hechos que serán considerados como fundamento para sustentar la decisión del procedimiento administrativo, por lo que acoplándose a las normas legales, es asumida como la actividad que



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

se dirige a acreditar aquellos hechos que son relevantes para que se decida de una determinada forma un procedimiento por parte del órgano administrativo encargado de emitir esa decisión (Alonso, Sala, Xiol, & Fernández, 2017, p. 1078).

En realidad la prueba, como en todo procedimiento en que se discute sobre los derechos e intereses legítimos de las partes, tiene una importancia trascendental en el procedimiento administrativo, pues permite que se concreten derechos fundamentales y principios generales y trascendentales, a través de los cuales la administración puede cumplir con su rol de garante de la buena administración y de los derechos y garantías de los ciudadanos en su condición administrados, así como de la administración misma, propósito que no podría cumplirse sin realizar un manejo justo y adecuado de la prueba (Ortega, 2023, p. 23).

Para finalizar el análisis acerca de la prueba en el procedimiento administrativo, debe señalarse que se trata de la actividad desarrollada por las partes que intervienen en la relación jurídica administrativa, administración pública y administrado, con la finalidad de demostrar los hechos que son objeto del procedimiento o de atacar la existencia de los mismos, generando la certeza suficiente para que se tome la decisión que motivó el inicio del procedimiento, para eso puede recurrirse a los diferentes medios de prueba admitidos legalmente y observar los principios constitucionales y legales que rigen la actividad probatoria tanto respecto de la obtención de la prueba así como de su incorporación al proceso, con la finalidad de que los mismos sean válidos para los propósitos que persiguen las partes procesales y no sean declarados ineficaces por violentar preceptos previstos en la Constitución o en la Ley.

4.4.2. Finalidad de la prueba

En términos bastante concretos y claros se establece que: “La finalidad de la prueba atiende a la fijación formal de los hechos, la averiguación sobre la verdad de un hecho y la convicción judicial (en este caso de la autoridad en sede administrativa)” (Céspedes, Guzmán, Díaz, Tassano, & Álvarez, 2023, p. 12).

Efectivamente, la finalidad de la prueba es lograr la incorporación de los hechos al procedimiento, con la finalidad de que se facilite averiguar la verdad histórica sobre los mismos, y llevar a la autoridad administrativa a una plena convicción que le permita expedir una decisión que se ajuste a la verdad histórica y al derecho aplicable.



La prueba tiene como finalidad específica generar convicción en la autoridad administrativa para que ésta pueda dictar una decisión dentro del procedimiento administrativo, que se ajuste a los hechos que han sido demostrados por las partes así como a la normativa jurídica constitucional y legal, de allí que es una garantía fundamental de los administrados poder actuar todos los medios probatorios de que dispongan, respetando obviamente los límites impuestos por la ley, a objeto de que a través de ellos ejerzan efectivamente su defensa y sobre todo permitan materializar el derecho al debido proceso.

La finalidad de la prueba está regulada en el Art. 193 del Código Orgánico Administrativo (2017) en los siguientes términos:

Finalidad de la prueba. En el procedimiento administrativo, cuando se requiera la práctica de prueba para la acreditación de los hechos alegados, se aplicará las disposiciones de este capítulo. A falta de previsión expresa, se aplicará de manera supletoria el régimen común en esta materia (p. 47-48).

El criterio legislativo ratifica lo que se ha mencionado en el análisis desarrollado de manera precedente en el sentido de que la finalidad de la prueba es acreditar los hechos alegados dentro del procedimiento administrativo, para la práctica de los medios probatorios deben aplicarse las disposiciones legales desarrolladas para el efecto y en el caso de que no exista disposición específica habrá que remitirse a las normas que se encuentran desarrolladas en el Código Orgánico General de Procesos (2015).

En definitiva, los hechos que son de relevancia para adoptar una resolución en el procedimiento administrativo, respecto de los cuales exista contradicción entre la administración y el administrado, deben ser probados a través de cualquier medio probatorio aceptado por el derecho, quedando claro que se excluirán todas aquellas pruebas que sean obtenidas por medios inconstitucionales o ilegales.

4.4.3. Oportunidad de la prueba

La actividad probatoria que se desarrolla dentro del procedimiento administrativo, se encuentra regida por algunos principios, entre los cuales resulta esencial revisar el principio de oportunidad.

La oportunidad de la prueba en definitiva hace referencia concretamente al tiempo que está previsto en la normativa legal para que se presenten y practiquen los medios probatorios



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

de que dispongan las parte que intervienen en el procedimiento, es decir a la actuación de estos en el momento procesal oportuno establecido para el efecto (Vayas, 2009, p. 21).

En el Código Orgánico Administrativo (2017), se establece:

Art. 194.- Oportunidad. La prueba será aportada por la persona interesada en su primera comparecencia al procedimiento administrativo. La prueba, a la que sea imposible tener acceso, deberá ser anunciada y aquella que no se anuncie no podrá introducirse en el período de prueba previsto en la norma de la materia o en su defecto, cuando las administraciones públicas lo fijen.

Todo documento, información o pericia que no esté en poder de la persona interesada, que para ser obtenida requiera del auxilio de la administración pública, facultará para solicitar al órgano administrativo que ordene a quien corresponda que la entregue o facilite de acuerdo con las normas de este Código.

Se podrá solicitar prueba no anunciada en la primera comparecencia, hasta antes de la resolución, siempre que se acredite que no fue de conocimiento de la persona interesada o que, habiéndola conocido, no pudo disponer de la misma. La administración pública podrá aceptar o no esta solicitud. Si la acepta, el órgano dispondrá que se la practique en un término de cinco días y no se podrá solicitar más pruebas.

Un primer presupuesto que establece la norma es que la prueba debe ser aportada por el administrado en la primera comparecencia que este realice al procedimiento administrativo, independientemente de si este fue iniciado por iniciativa de la propia administración, o por denuncia o petición de la persona interesada.

De forma similar a lo que ocurre en los procesos regulados en el Código Orgánico General de Procesos (2015) si existen medios probatorios respecto a los cuales el administrado se encuentra imposible de acceder, en el primer acto de comparecencia se tienen que anunciar todas estas pruebas, puesto que si no lo hace no podrán ser introducidas ni valoradas en el período probatorio.

Así mismo se prevé el auxilio de la administración pública, para que el administrado pueda acceder a los documentos, informaciones o pericias que no se encuentre en su poder, para ellos deberá presentarse la correspondiente solicitud al órgano administrativo, con la finalidad de que este ordene a quien corresponda la entrega de dichos medios probatorios, sea que estos se encuentren en manos de otra entidad, organismo o persona en particular. Se debe puntualizar que para que se conceda el auxilio solicitado a la administración pública, es necesario que el administrado demuestre que, agotado todas las gestiones posibles sin haber



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

tenido éxito en la obtención de medios probatorios, ya que solo podrá disponerse la entrega de dichas pruebas, cuando la administración efectivamente constate que el administrado estaba impedido de poder obtenerla por sí solo.

Es posible que el administrado solicite que al procedimiento se incorporen pruebas que no fueron anunciadas en la primera comparecencia, hasta antes de que la administración expida la resolución correspondiente, para eso habrá que acreditar que dichas pruebas no fueron de conocimiento de la persona interesada, o que aun conociéndola no pudo acceder a ella. Es potestad de la administración aceptar o no la solicitud planteada en este sentido. En caso de aceptarla dispondrá que la prueba nueva sea practicada en un término de cinco días, sin que sea posible solicitar la práctica de más pruebas.

4.4.4. La potestad discrecional de la administración pública para establecer el término de prueba

Para iniciar el desarrollo de este subtema, es importante la opinión manifestada por Catalina Escuin (2004), cuando escribe:

La carga de la prueba (onus probandi) depende del tipo de procedimiento que se siga. En los procedimientos sancionadores la carga de la prueba corre a cargo de la administración que es quien acusa, mientras que, en otros procedimientos, como en algunos procedimientos tributarios, la carga de la prueba corre a cargo del administrado (p. 170).

La cita es importante por cuanto permite establecer que en todos los procedimientos administrativos es necesario actuar medios probatorios, y esta carga procesal deberá ser asumida por la administración o por el administrado según el caso y el tipo de procedimiento que se trate, siendo indispensable para el efecto que exista plena claridad normativa en cuanto tiene que ver al término en que deberán actuarse los correspondientes medios probatorios.

Sobre la apertura del término de prueba Zavala (2011) menciona:

La apertura del término de prueba es preceptiva u obligatoria cuando la carga corresponde a la Administración. En los demás casos es facultativa, pero el instructor del procedimiento solo puede rechazar la práctica de prueba solicitada por los particulares cuando sea evidente su improcedencia o a todas luces impertinente o innecesaria, pero siempre motivando la decisión (p. 503).



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

Según se indica en la cita, la apertura del término de prueba debe estar expresamente establecida en un precepto legal, y es de carácter obligatorio cuando la carga probatoria le corresponde a la administración pública. Cuando no se cumple el presupuesto mencionado anteriormente, la apertura del término de prueba es facultativa, para lo cual la autoridad o servidor público que actúan como instructores en el procedimiento, están facultados para rechazar la práctica de prueba que ha sido solicitada por los administradores, únicamente en aquellos casos en que es evidente que la misma resulta impertinente o innecesaria para los fines del procedimiento, esta decisión al igual que todas la que provengan de la administración pública y se expidan dentro del procedimiento administrativo obligatoriamente deben cumplir con la exigencia de motivación.

En cuanto a la potestad discrecional que tiene la administración pública para decidir si se apertura o no un término de prueba, Guerrero (2022) escribe:

El inciso 4o del art. 194 del COA dispone que “En el procedimiento administrativo donde (sic) no se haya previsto un período de prueba, la administración pública de oficio o a petición de la persona interesada, abrirá un período específico de no más de treinta días”. Esta disposición implica que en todo procedimiento administrativo habrá necesariamente un período de prueba, lo cual es indispensable para el ejercicio del derecho a la defensa de los administrados, y también para que la administración pública presente las evidencias con las que cuente relativas al objeto del procedimiento, a pesar de que “no siempre ocurre” que “los hechos relevantes para la decisión del procedimiento deban acreditarse con pruebas.

Al respecto, llama la atención que el COA no contemple un término probatorio único y general aplicable a todos los procedimientos administrativos (ordinarios) y que en su lugar se haya incorporado la norma invocada (inciso 4º del art. 194), que otorga a la administración la facultad de abrir un “período específico de no más de treinta días”, a base de la cual esta, de acuerdo con el criterio del funcionario que tenga a cargo la sustanciación del procedimiento, hacerlo por un número reducido de días (dos, tres, cinco, siete o diez), o por el límite de treinta días fiado en esta disposición. Sin duda esta estructura de la norma genera inseguridad (p. 66-67).

De acuerdo con esta norma, en todo procedimiento administrativo debe abrirse un período de prueba, esto por cuanto debe garantizarse de manera expedita el derecho a la defensa de los administrados, de igual forma la administración pública tiene que presentar las evidencias con las que dispone en relación con el objeto del procedimiento, esto pese a que no siempre sucede que los hechos que son de relevancia para la decisión del procedimiento deban ser acreditados con la presentación de pruebas.



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

El Código Orgánico Administrativo (2017) no contempla la existencia de un término de prueba general aplicable en todos los procedimientos administrativos, sino que otorga la facultad a la administración para que de forma discrecional disponga si se abre un término de prueba específico el mismo que no podrá ser mayor a treinta días. Por lo tanto, conforme a la opinión del servidor público que tenga a su cargo la sustanciación del procedimiento administrativo, este término probatorio puede ser de dos o de treinta días, lo que en efecto genera una grave inseguridad jurídica para los administrados.

Además de generar inseguridad jurídica para los administrados, se pone en riesgo el derecho a la igualdad de las partes que intervienen en el procedimiento administrativo, pues a discreción de la administración pública, en un procedimiento puede fijarse un término de prueba excesivamente restringido que impida la incorporación de los medios probatorios necesarios para justificar la pretensión del administrado, y en otro un término de treinta días que obviamente brinda mayores posibilidades para que el administrado pueda ejercer de manera más amplia su defensa, presentando las pruebas necesarias para sustentar su pretensión dentro del procedimiento.

Andrés Moreta (2023), sobre el tema que se está tratando escribe:

A manera de conclusión, se puede decir que el término de prueba tiene por finalidad garantizar la práctica de prueba a través del derecho de contradicción. Aunque se indicó, que en principio este término no es obligatorio, de una lectura sistemática de la ley se desprende casos en los cuales si debe contarse con el mismo:

- ❖ Cuando al interesado se le admitió una prueba testimonial o pericial, puesto que la administración debe ejercer el derecho de contradicción a través del contrainterrogatorio.
- ❖ Cuando la administración debe actuar prueba de cualquier tipo y por tanto se debe conceder un término para que el interesado pueda contradecirla.
- ❖ Cuando en una norma específica se disponga un término de prueba.
- ❖ En procedimientos iniciados de oficio o, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado que no se rigen por el término del artículo 207 del COA, y deban regirse al artículo 203 para lo cual es necesario el término de prueba para contabilizar el plazo de vencimiento para que opere el silencio administrativo o la caducidad, según corresponda (p. 378).



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

Según el autor citado, existen algunos procedimientos en los cuales es indispensable contar con un término de prueba, como por ejemplo cuando se admitido el anuncio de prueba testimonial o pericial realizado por el interesado ya que la administración debe ejercer la correspondiente contradicción; cuando es necesario que la administración actúe prueba y el interesado deba contradecirla; cuando una norma específica disponga la apertura del término de prueba; y en todos los procedimientos en que sea necesario abrir el término de prueba, para que una vez expirado éste sea posible contar el plazo para el vencimiento del tiempo que tiene la administración para expedir el acto administrativo, con la finalidad de que pueda operar el silencio administrativo o la caducidad según el caso.

No es posible coincidir con el criterio expresado en la última cita, porque al igual que sostiene Guerrero (2022) para garantizar eficientemente el derecho al debido proceso, la seguridad jurídica e igualdad de las partes procesales, sería conveniente que exista un término de prueba general aplicable en todos los procedimientos administrativos, esto evitaría que la potestad discrecional de la administración para decidir si abre o no el término de prueba, afecte los derechos de los administrados y estos puedan ser colocados en la indefensión, en cuyo caso la decisión que resuelva el procedimiento administrativo puede ser arbitraria e injusta.

4.5. Los procedimientos nominados e innominados y su aplicación respecto del término de prueba en el procedimiento administrativo.

Es importante destacar que la Corte Constitucional en Sentencia No. 1977-15-EP/20 (2020) manifestó:

18. Al respecto, la accionante considera que la motivación de la sentencia impugnada es insuficiente porque, además de sostener que no se debían realizar sumarios administrativos por la imputación de faltas disciplinarias leves, el tribunal no señala cuál era el tipo de procedimiento administrativo (distinto al sumario administrativo) aplicable al caso. En opinión de esta Corte, el razonamiento de la accionante presupone erróneamente que todos los procedimientos administrativos son nominados, es decir, están sujetos a un trámite configurado expresamente por la ley. Sin embargo, en algunos casos no existe tal configuración legal y, por lo tanto, el procedimiento es innominado, supuesto en el que solo resultan aplicables las reglas generales de todo procedimiento administrativo y el derecho al debido proceso, con sus múltiples garantías. Tal cosa ocurre en el presente caso, por lo que la sentencia impugnada mal podía señalar un tipo de procedimiento, distinto al sumario



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

administrativo, que fuera aplicable; sencillamente, porque para las faltas leves no hay un procedimiento nominado (pp. 5-6).

Efectivamente, existen los procedimientos innominados en que no hay una configuración legal específica para su regulación, siendo aplicables en estos casos la regulación de todo procedimiento administrativo y las garantías del debido proceso, sin embargo, como se ha mencionado en el detalle de la problemática existen procedimientos administrativos que no tienen señalado un término de prueba y existe una norma legal que le otorga discrecionalidad a la administración pública para determinar el tiempo de duración del término de prueba, lo que implica inseguridad jurídica y vulneración del derecho a la igualdad de los administrados, en razón de que en un procedimiento puede fijarse un plazo por un período determinado de días y en otro procedimiento uno por un período mayor o menor, restringiendo drásticamente el derecho a la defensa del administrado.

Este procedimiento innominado genera inseguridad jurídica también respecto del plazo con que cuenta la administración para emitir el correspondiente acto de terminación del procedimiento administrativo, haciendo que en unos casos este procedimiento se prolongue por un mayor tiempo, afectando el derecho del administrado a tener una certeza y a que con celeridad y eficiencia la administración resuelva sobre sus derechos.

4.6. Régimen jurídico relacionado con la potestad discrecional de la administración pública para la determinación del término de prueba, el derecho a la seguridad jurídica y la igualdad de las partes procesales

Para finalizar la recopilación de los elementos teóricos relacionados con el trabajo investigativo, se ha considerado oportuno realizar una breve referencia al régimen jurídico relacionado con la potestad discrecional que tienen la administración pública para establecer el término de prueba, esto desde la perspectiva del derecho a la seguridad jurídica y a la igualdad de las partes, partiendo desde la revisión de la normativa constitucional pertinente hacia el análisis del régimen legal especial que está vigente en el Ecuador.

4.6.1. Constitución de la República

El análisis de la normativa constitucional relacionada con este trabajo de investigación debe empezar por establecer que de acuerdo con el Art. 3 de la Constitución de la República



(2008) uno de los deberes esenciales del Estado ecuatoriano es garantizar sin discriminación alguna que las personas puedan gozar y ejercer los derechos que se encuentran establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

Un derecho reconocido en la Constitución de la República, es el debido proceso, que se materializa a través de algunas garantías que se encuentran contenidas en el Art. 66 del texto constitucional, entre ellas: el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación. Este derecho en el ámbito del procedimiento administrativo se traduce en el hecho que las partes que intervienen en él deben ser tratadas en igualdad de condiciones respecto de la posibilidad de actuar en dicho procedimiento. Esta igualdad se contradice al momento de que en ejercicio de la potestad discrecional que tiene la administración, en un procedimiento puede disponerse un término de prueba que transcurra por pocos días, y en otro se dispondrá en cambio un término por todo el lapso permitido en la ley es decir de treinta días, esta discriminación procesal, afecta de manera directa el derecho a la igualdad procesal.

También es parte del catálogo de derechos reconocidos y garantizados en la Constitución de la República, el debido proceso incorporado en el texto constitucional como uno de los derechos de protección, que entre otras garantías implica que en los procesos en que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se podrán actuar pruebas que hayan sido obtenidos y actuadas con observancia de las normas Constitucionales y legales, caso contrario si no se cumple con los preceptos que sobre la actividad probatoria establecen la Constitución y la Ley las pruebas carecerán de validez y de eficacia probatoria.

Una garantía esencial del debido proceso, concretamente del derecho a la defensa es que las personas que intervienen en un procedimiento administrativo, puedan contar con el tiempo y los medios adecuados para preparar esa defensa, esto de acuerdo con lo establecido en el literal b) del numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la República (2008).

Contar con el tiempo adecuado, implica que en la ley se establecerán de manera específica los momentos procesales oportunos para que se pueda ejercer el derecho a la defensa, esto no sucede en el caso del término de prueba dentro del procedimiento administrativo, en donde como se ha observado en su momento no existe un término general, sino que el mismo queda sometido a la discrecionalidad de la administración pública, que puede fijar o no ese término, y que tiene libertad para determinar el tiempo de duración del mismo.



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

La Constitución de la República del Ecuador (2008) , sobre la seguridad jurídica establece de forma puntual la siguiente norma:

Art. 82.- 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.

Para asegurar la vigencia de la seguridad jurídica en la sustanciación del procedimiento administrativo debe garantizarse el respeto a las normas previstas en la Constitución, pero además debe contarse con normas establecidas de forma previa y pública, que sean lo suficientemente claras para que puedan ser aplicadas por las autoridades competentes de la administración pública.

Es el requisito de claridad de las normas, como garantía de la seguridad jurídica, el que no concurre en el caso del término de prueba, y su cumplimiento en el procedimiento administrativo, pues como ya se ha manifestado reiteradamente no se encuentra establecido un término de prueba general, sino que el mismo se dispondrá a discreción de la administración pública, y principalmente de la autoridad o servidor público ante el cual se encuentre sustanciando el procedimiento.

Como se ha podido observar existen algunos preceptos de orden constitucional que consagran derechos que pueden ser vulnerados en perjuicio de los administrados, por las falencias existentes en cuanto al régimen jurídico relacionado con el término de prueba en el procedimiento administrativo, situación que puede provocar una situación arbitraria de la administración, en inobservancia de los principios constitucionales y legales que deben regir su actuación en todos los casos.

4.6.2. Código Orgánico Administrativo

En la legislación ecuatoriana es el Código Orgánico Administrativo (2017) el que contiene las disposiciones que regulan la sustanciación del procedimiento administrativo, así como su terminación.

Se analizó en su momento lo relacionado al plazo que tiene la administración pública para la resolución del procedimiento administrativo a través de la expedición del correspondiente acto administrativo, situación que se encuentra regulada en el Art. 203 del Código Orgánico Administrativo (2017), de cuyo contenido se advierte, que dicho acto se



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

expedirá y notificará en el plazo máximo un mes contado a partir de terminado el plazo de prueba.

En relación con el precepto antes mencionado es preciso indicar que en el último inciso del Art. 194 del Código Orgánico Administrativo (2017) de forma textual se dispone:

En el procedimiento administrativo donde no se haya previsto un periodo de prueba la administración pública de oficio o a petición de la persona interesada, abrirá un periodo específico de no más de treinta días.

Es decir, en todos los procedimientos administrativos en los que no exista un período de prueba expresamente determinado en una norma, es potestad de la administración pública, actuando de oficio o a petición de la parte interesada, disponer que se habrá un período de prueba que no sea de más de treinta días.

Conforme al criterio legislativo incorporado, la administración pública, puede actuar con total discreción, respecto de la duración del período de prueba, que puede ser conforme al criterio del servidor público a cargo de quien se encuentra sustanciando el procedimiento, de un día o de treinta días.

Esta libertad discrecional de la administración, puede dar lugar a arbitrariedades en el señalamiento del término de prueba, que estarían en contradicción con derechos fundamentales como la igualdad procesal y la seguridad jurídica de las partes, esto por cuanto si a un administrado se le otorga un determinado término de prueba y a otro uno mayor, se estaría coartando el derecho a la defensa en perjuicio del primero, e incurriendo en una actuación discriminatoria que afectaría la legalidad y validez del procedimiento administrativo.

Hay que tomar en cuenta que como un efecto directo de la determinación del tiempo en el que se debe actuar la prueba, se determina también el plazo que tiene la administración para resolver, en consecuencia se afecta hasta los propios intereses de la administración pública que en unos casos puede verse obligada a actuar con absoluta premura -cuando se fija un tiempo de prueba demasiado reducido- y en otros contará con un tiempo prudencial para emitir su decisión, lo que también genera falta de certeza del administrado en cuanto al tiempo que deberá esperar para obtener una decisión de la administración, generándose así una vulneración para el derecho a la seguridad jurídica.



4.7. Derecho comparado

Con la finalidad determinar cómo se ha regulado lo relacionado al término de prueba en el procedimiento administrativo y si la apertura de éste, es o no una facultad discrecional de la administración pública, en el ordenamiento jurídico de otros países, se consideró oportuno hacer una breve revisión de las siguientes legislaciones.

4.7.1. Ley 19880 que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado, de Chile

En la legislación chilena que regula los procedimientos administrativos a través del os cuales se expiden los actos de los órganos de la administración pública, sobre el término de prueba se establece la siguiente norma:

Artículo 35. Prueba. Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento, podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho, apreciándose en conciencia. Cuando a la Administración no le consten los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo ordenará la apertura de un período de prueba, por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes.

El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada.

El inciso primero de la norma citada establece que en el procedimiento administrativo son admisibles todos los medios de prueba que se aceptan como válidos en derecho, los cuales deberán ser apreciados por la administración.

Muy importante es la norma contenida en el segundo inciso del artículo citado, pues señala que si a la administración no le constan los hechos alegados por parte de los administrados, o por la naturaleza del procedimiento sea indispensable, el instructor deberá ordenar la apertura de un período de prueba, por un plazo que no será superior a treinta días, ni inferior a diez, con el propósito que puedan practicarse las pruebas que a criterio del instructor sean pertinentes.



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

Solo podrán ser rechazadas aquellas pruebas que propongan los administrados y que manifiestamente resulten improcedentes o innecesarias, pero para ello deberá expedir una resolución motivada.

En primer lugar resulta necesario establecer que de forma imperativa se establece en la legislación chilena, que en todos los casos en que sea necesario probar los hechos alegados por parte de los administrados, o que se considere pertinente por la naturaleza del procedimiento, el instructor deberá abrir un término de prueba, de allí que no queda sometida a la simple discreción de la administración la apertura del término de prueba en todos los casos en que se discutan hechos susceptibles de ser probados.

La otra diferencia importante con la legislación ecuatoriana, es que en el ordenamiento chileno se establece que el período de prueba, podrá abrirse por un plazo no menor de diez días ni mayor de treinta, lo que permite concretar de mejor forma la duración de dicho plazo, situación sobre la cual no existe certeza en el Código Orgánico Administrativo, que simplemente establece que el período de prueba no podrá ser mayor a treinta días sin establecer un período mínimo como si se lo hace con mayor claridad en la legislación de Chile.

4.7.2. Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de España

Otro referente comparado, que sirve para conocer la forma de regulación del término de prueba en el procedimiento administrativo y la facultad de la administración para abrir esta fase probatoria, es la legislación española, contenida en la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de España, que en su Art. 77, 2 señala:

2. Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes. Asimismo, cuando lo considere necesario, el instructor, a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días.



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

La norma anterior es importante porque de manera puntual señala que si la administración no tiene certeza acerca de los hechos que son alegados por parte de los interesados en el procedimiento o la naturaleza de este así lo exija, el instructor acordará la apertura de un período de prueba, estableciendo un plazo no superior a treinta días ni menor a diez días, disponiendo la práctica de pruebas que estime pertinentes. De igual forma cuando el instructor lo estime necesario, por pedido de los administrados podrá decidir que se abra un período extraordinario de prueba por un plazo que no podrá ser superior a los diez días.

El precepto citado de la legislación española es muy similar a la normativa chilena que se analizó en su momento, y guarda diferencias con las disposiciones que sobre el término de prueba establece el Código Orgánico Administrativo del Ecuador, por cuanto de manera clara se señala que en todos los casos en que no exista certeza sobre los hechos que alegan los administrados o que la naturaleza del procedimiento así lo exija deberá abrirse un período de prueba por un plazo mínimo de diez días y no mayor a treinta. Es decir, se limita la discrecionalidad de la administración, disponiendo la apertura del término de prueba en todos los casos que existan hechos que deben ser probados; y de igual forma se impone un período mínimo y un período máximo para la duración del plazo de prueba, cosa que no existe prevista con exactitud en la legislación ecuatoriana.

Un aspecto que distingue a la normativa española, de las disposiciones previstas en la legislación de Chile y de Ecuador, es que los administrados podrán pedir que se apertura un período especial de prueba el cual no podrá superar los diez días, pedido que será atendido por el instructor en los casos que estime necesario conceder dicho período extraordinario.



5. Metodología

Los recursos metodológicos que se aplicaron para el desarrollo de la presente investigación fueron los siguientes:

5.1. Materiales utilizados

Para la elaboración del marco teórico de la investigación se emplearon libros especializados en derecho administrativo, la Constitución de la República y el Código Orgánico Administrativo, artículos científicos y trabajos académicos que recopilan contenidos e información relacionada con el objeto de estudio.

Con la finalidad de ordenar y sistematizar la información recopilada se hizo uso de los materiales de oficina como son computadora, impresora, papel, material de escritorio, etc., que sirvieron para la recolección de información, para estructurar la misma y presentarla en este trabajo de conformidad con el esquema establecido para el efecto.

5.2. Métodos

En esta investigación se empleó el método inductivo para desarrollar un análisis de los aspectos particulares de la problemática con la finalidad de poder determinar cómo incide la potestad discrecional de la administración para establecer el término de prueba en los derechos de los administrados, y de igual forma el método deductivo con la finalidad de particularizar cada uno de los elementos que constituyen causas de la problemática abordada, desde un campo amplio hasta llegar a sintetizar la posible vulneración de la seguridad jurídica e igualdad de las partes.

Se empleó el método analítico sintético, pues se hizo un análisis de todos los elementos de orden teórico que se recopilaron de la doctrina, el régimen jurídico y en lo posible los criterios jurisprudenciales, para sintetizar aquellos que de mejor forma aportan a la fundamentación teórica de la investigación.

5.3. Técnicas

Como técnicas se empleó principalmente la consulta bibliográfica, que sirvió para recopilar la información doctrinaria existente en obras especializadas en derecho administrativo, artículos y demás contenidos académicos elaborados por autores ecuatorianos



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

e internacionales, los cuales permitieron recabar las opiniones que han sido tomadas en cuenta para la sustentación teórica de la investigación.

La entrevista se aplicó a un número de cinco personas, mediante cuestionarios derivados de los objetivos, este trabajo se realizó de manera directa recurriendo especialmente a personas conocedoras de la problemática como autoridades y servidores de la administración pública, abogados conocedores del tema y Jueces.





6. Resultados

6.1. Resultados de las entrevistas

De acuerdo con la planificación metodológica se aplicó la técnica de la entrevista a un número de cinco personas entre jueces, abogados y jefes de las Unidades de Administración de Talento Humano, habiendo obtenido los resultados que se reportan a continuación.

Primera pregunta:

De acuerdo a su experiencia ¿Usted cree que, al conferir potestad discrecional para establecer un término de prueba en el procedimiento administrativo, la administración pública podría vulnerar el derecho a la seguridad jurídica de los administrados?

Respuestas:

- No se vulnera el derecho a la seguridad jurídica por que la administración está cumpliendo lo establecido en el Código Orgánico Administrativo, que le da la facultad para señalar un término de prueba en el desarrollo del procedimiento administrativo.
- Si podría haber lugar a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por la forma tan amplia en que está desarrollado el precepto, que señala que la administración abrirá un término de hasta treinta días.
- Hay efectivamente una potestad discrecional de la administración en cuanto a la apertura del término de prueba que incluso en algunos casos provoca que no se abra el período de prueba quedando las personas administradas en la indefensión.
- Existe la posibilidad de que se vulnere el derecho a la seguridad jurídica, específicamente porque la norma del artículo ciento noventa y cuatro del Código Orgánico Administrativo no regula de manera suficientemente clara esta situación.
- Se habla de un período de prueba específico de no más de treinta días, es por esto que en algunos casos la administración abre el término de prueba y en otros no lo hace, a veces establece un tiempo determinado y en otros casos uno de treinta días, esta incertidumbre afecta la seguridad jurídica de los administrados.

Análisis y comentario:

Cuatro de las cinco personas entrevistadas manifiestan que la potestad discrecional de la administración pública para establecer un término de prueba en el procedimiento administrativo podría afectar el derecho a la seguridad jurídica de los administrados, emiten



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

para sustentar sus respuestas criterios bastante razonables que tienen que ver esencialmente con que la administración puede decidir si apertura o no el período de prueba, y también el tiempo durante el cual el mismo estará vigente, siendo en algunos casos de treinta días y en otros menor, por lo que no existe certeza de los administrados respecto de la actuación de la administración en este ámbito.

Segunda pregunta:

¿El término de prueba que puede disponer la administración es de hasta treinta días, conoce usted si en algunos casos se disponen términos por un tiempo menor? Si su respuesta es afirmativa, ¿qué casos son?

Respuestas:

- No en la mayoría se trata de un término de treinta días.
- En los casos que yo he conocido los tiempos son generalmente de treinta días.
- He conocido casos en que no se ha declarado abierto el término de prueba y únicamente la administración decide de conformidad con la información que posee.
- Por ejemplo, para la imposición de sanciones por licencias en los municipios he observado que señalan términos menores a treinta días.
- En los procedimientos disciplinarios que se tramitan en las instituciones públicas el término que establece la administración es menor a treinta días.

Análisis y comentario:

En esta segunda pregunta existen dos entrevistados que manifiestan que, si se han señalado períodos de prueba de menos de treinta días, en procedimientos relacionados con sanciones por licencias que deben otorgar los municipios y en los procedimientos disciplinarios que se tramitan en las instituciones públicas, un entrevistado señala que ha conocido casos en donde no se ha abierto el período de prueba. Por su parte dos entrevistados señalan que el período de prueba establecido por la administración pública en el procedimiento administrativo siempre es de treinta días. Es decir, existe un criterio mayoritario en el sentido de que si existen casos en los cuales se dispone un término de prueba menor a treinta días y también casos en los cuales no se abre el término de prueba todo esto de conformidad con el criterio de la administración que lleva a cabo el procedimiento, situación discrecional que lamentablemente pone en riesgo los derechos de las personas administradas.



Tercera pregunta:

¿El plazo para dictar el acto administrativo de terminación del procedimiento se cuenta a partir de que concluye el término de prueba, si no existe una norma que determine con claridad la vigencia de este término de prueba, se afecta la seguridad jurídica de los administrados respecto a la sustanciación del procedimiento administrativo y su resolución?

Respuestas:

- Ese es un tema sobre el cual, si es verdad que no existe claridad en la ley, ya que no se establece un término de prueba fijo, por lo tanto, al no saber cuánto dura el mismo, se afecta la seguridad jurídica de los administrados que no tienen la certeza respecto del plazo que tiene la administración para resolver la terminación del proceso.
- Efectivamente, los administrados no tienen la certeza desde que momento se cuenta el plazo para que la administración dicte el acto administrativo de terminación del proceso, esto porque no hay una definición legal específica en cuanto a la duración del término de prueba.
- Conforme lo plantea usted en la pregunta si existe inseguridad jurídica, la ley dice hasta de treinta días, entonces el término de prueba puede ser mayor o menor, y esto alteraría también el tiempo que puede tener la administración para resolver el procedimiento administrativo.
- No existe claridad en cuanto a la fecha desde la cual corre el plazo para que la administración dicte el acto administrativo, esto obedece a la imprecisión normativa que existe en el Código Orgánico Administrativo, sobre el término de prueba.
- Yo considero que, si hay inseguridad jurídica, si el período de prueba puede durar hasta treinta días, esto quiere decir que en unos casos podría ser menor, entonces sería menor el tiempo que tiene la administración para emitir el acto administrativo que declare concluido el procedimiento, si no hay claridad existe incertidumbre de los administrados sobre esta situación.

Análisis y comentario:

En esta pregunta los cinco entrevistados aceptan que existe falta de claridad en la norma en cuanto a la vigencia del término de prueba y que esto afecta también la seguridad jurídica de los administrados en cuanto al tiempo dentro del cual la administración tiene que dictar el



acto administrativo de terminación del procedimiento, por lo tanto existe falta de certeza en cuanto al tiempo dentro del cual debe dictarse la resolución de este procedimiento, ya que en unos casos demorará más que en otros debido a que pueden señalarse períodos de prueba de duración distinta e incluso en ejercicio de la potestad discrecional de la administración no disponerse los mismos dentro del procedimiento.

Cuarta pregunta:

¿Al permitir que sea la administración la que decida respecto de la vigencia del término de prueba, se genera algún riesgo para la seguridad jurídica y la igualdad procesal de los administrados?

Respuestas:

- Si porque en unos casos se establece un período de prueba y en otros no por un tiempo mayor o menor se está afectando la igualdad procesal de los administrados y también la seguridad jurídica.
- Existe riesgo para la seguridad jurídica por la falta de claridad de la norma y para la igualdad procesal porque las decisiones que se tomen pueden afectar a unos administrados y beneficiar a otros, al contar con menor o mayor tiempo para la evacuación de sus medios probatorios.
- Si se afecta la seguridad jurídica y la igualdad procesal por no establecerse un término único aplicable en todos los procedimientos donde existan hechos que deban probarse.
- La discrecionalidad que la misma ley le otorga a la administración pública puede vulnerar la seguridad jurídica y generar conductas que atenten contra la igualdad procesal.
- Definitivamente, existe una falta de claridad en la norma que puede representar una vulneración a los derechos que usted señala en su pregunta.

Análisis y comentario:

Los cinco profesionales entrevistados aceptan que la potestad discrecional para fijar un término de prueba, genera incertidumbre respecto del plazo que tiene la administración para resolver el procedimiento administrativo. En realidad el reconocimiento legal de una potestad discrecional para que la administración pueda resolver sobre la apertura del término de prueba en el procedimiento administrativo, genera inseguridad jurídica y afectación al derecho a la igualdad procesal, sobre todo porque está abierta la posibilidad de que en algunos casos se



abra el término de prueba y en otros no; y también de que en unos casos se fije un período de prueba por menos de treinta días y en otros de treinta días que es el máximo previsto en la ley.

Quinta pregunta:

¿Considera usted que al no existir en ciertos casos un término de prueba explícito en la normativa, se genera inseguridad jurídica respecto al plazo en que la administración debe expedir el acto de terminación del procedimiento administrativo por lo que podría provocarse la nulidad de dicho acto?

Respuestas:

- No habría lugar a la nulidad del acto administrativo, por cuanto la actuación de la administración obedece a la aplicación de las normas legales vigentes.
- Si podría provocarse la nulidad del acto administrativo, por cuanto este debe ser dictado dentro de los plazos previstos en la ley, por lo que al existir incertidumbre en razón no de estar señalado de forma específica un término de prueba, pueden excederse dichos plazos.
- Cuando la norma no establece un término, en los casos en que sea necesario el período de prueba debe ser abierto de oficio o a petición de parte por la administración, esto genera inseguridad jurídica respecto al plazo para que la administración resuelva el procedimiento, y en efecto podría provocarse la nulidad de dicho acto.
- Un criterio legal para que el acto sea válido es la competencia temporal, es decir que el órgano administrativo actúe dentro del tiempo establecido en la ley, por lo que, al no existir claridad en cuanto al término, se genera la posibilidad de la nulidad de un acto dictado fuera del tiempo legal señalado para la terminación del procedimiento.
- En realidad, las normas del Código Orgánico Administrativo, son imprecisas y desordenadas en cuanto al establecimiento del término de prueba, a partir de cuya conclusión corre el plazo para emitir el acto administrativo que resuelve el procedimiento, esto puede inducir a error a la administración y generar la nulidad del acto.

Análisis y comentario:

Cuatro de los cinco entrevistados señalan que sería posible que se genere la nulidad del acto administrativo que pone fin al procedimiento, en razón de haberse dictado sin competencia por razón del tiempo, esto para cuando se establecen términos de prueba



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

menores a los treinta días, en cuyo caso el plazo para resolver contaría desde la fecha de preclusión de dicho término. Un solo entrevistado manifiesta que no habría lugar a la nulidad puesto que la actuación de la administración obedece a la aplicación de las normas legales vigentes. Las opiniones mayoritarias permiten establecer de que los vacíos que adolece la normativa actual, podrían provocar en cierto momento la nulidad de la actuación de la administración al resolver el procedimiento fuera de los tiempos previstos para el efecto, todo esto en razón de no existir la claridad suficiente en cuanto al término de prueba.

Sexta pregunta:

¿Conforme a su experiencia profesional que sugerencias aportaría para una mejor regulación del término de prueba en el procedimiento administrativo y así evitar una posible vulneración a la seguridad jurídica?

Respuestas:

- Para evitar actuaciones que puedan implicar una vulneración de derechos de los administrados sería conveniente que la norma sea lo suficientemente clara.
- Se debería proponer que exista un término de prueba único en todos los procedimientos en que por su naturaleza es necesaria la práctica de medios probatorios, de este modo tanto la administración como los administrados pueden aportar pruebas y ejercer adecuadamente el derecho a la defensa.
- Es necesario que el Código Orgánico Administrativo desarrolle un régimen en donde de forma explícita se determine lo relacionado al término de prueba y su duración.
- Considerando que no todo procedimiento administrativo tiene como finalidad resolver sobre hechos, la ley debe ser clara que en aquellos en que se necesita actuar prueba obligatoriamente debe abrirse el término correspondiente por un tiempo igual en todos los casos, para que exista seguridad jurídica e igualdad procesal.
- Si es importante que la ley contenga reglas claras sobre cómo se debe cumplir el término de prueba sobre todo porque este es un criterio esencial para contar el plazo que tiene la administración para resolver el procedimiento administrativo.

Análisis y comentario:

Las cinco personas que participaron de la entrevista aportan criterios en relación con una mejor regulación del término de prueba en el procedimiento administrativo, en el régimen



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

jurídico previsto en el Código Orgánico Administrativo, las sugerencias están relacionadas con que se establezcan normas claras y precisas en cuanto a la obligación de abrir un término probatorio en todos los casos en que las partes requieren la actuación de pruebas, y que este tenga un período o una duración específica que sea igual en todos los casos para garantizar la seguridad jurídica y el derecho a la igualdad procesal de los administrados.





7. Discusión

7.1. Contrastación de los resultados con estudios previos

De la revisión realizada a los criterios doctrinarios, se puede establecer que los tratadistas ecuatorianos han puntualizado que no es correcto que se permita una absoluta discrecionalidad de la administración en cuanto a decidir si se apertura o no un término de prueba, que debe existir una norma que determine el deber de abrir dicho término en todos los casos en que sea necesario probar los hechos alegados por los administrados o por la propia administración, esto con la finalidad de promover una contradicción que garantice eficientemente el derecho a la defensa.

Se ha establecido además con base en el estudio de la doctrina, que la inexistencia de un período de prueba específico en cuanto a su duración, genera incertidumbre en cuanto a la contabilización del plazo que tiene la administración para poder emitir el acto administrativo de terminación del procedimiento, situación que genera inseguridad jurídica y que puede provocar incluso la nulidad del acto por ser ejercido fuera del tiempo que existe para el efecto y por tanto careciendo ya el órgano de competencia temporal para emitirlo.

Es muy importante señalar los criterios que se encuentran previstos en la legislación comparada, concretamente en Chile y España, en donde se determina que en todos los procedimientos en que se aleguen hechos que deban ser probados o que por la naturaleza del procedimiento sea indispensable aportar prueba, se abrirá un período de prueba por un plazo no menor a diez días ni mayor a treinta días, concretándose diferencias importantes como la limitación a la discrecionalidad de la administración sobre la apertura del período de prueba y el establecimiento de un tiempo mínimo, lo que da lugar a la existencia de certeza en los administrados y en la propia administración respecto de la prosecución del plazo de prueba y de su terminación, a objeto de que se pueda determinar el plazo para la expedición del acto administrativo de terminación del procedimiento.

7.2. Verificación de los objetivos

En el proyecto de investigación que fue debidamente revisado y aprobado ante las instancias competentes se plantearon los objetivos que se procede a verificar a continuación.

Objetivo general:

- *Realizar un estudio crítico acerca de la terminación del procedimiento administrativo por la expedición de un acto administrativo en relación con la potestad discrecional de la administración de poder o no establecer un término de prueba, y el derecho a la seguridad jurídica y a la igualdad de los administrados.*



Este objetivo se ha verificado de manera positiva por cuanto en la parte teórica de la investigación se ha recopilado información doctrinaria acerca del procedimiento administrativo, y de forma puntual se ha abordado la revisión del acto administrativo como una forma de terminación de dicho procedimiento, haciendo una relación con la potestad discrecional que la normativa legal confiere a la administración pública, para establecer o no un término de prueba, en relación con el derecho a la seguridad jurídica y a la igualdad de los administrados, habiendo desarrollado un estudio crítico tanto de los aportes tomados desde la doctrina como de la normativa legal relacionada con estos temas, llegando a establecer que al no estar establecido de forma clara lo concerniente al término de prueba se genera incertidumbre respecto del plazo en que se debe expedir el acto administrativo de terminación del procedimiento.

Objetivos específicos:

- *Analizar el régimen jurídico del COA acerca de la potestad de la administración pública para establecer el término de prueba en el procedimiento administrativo.*

Este objetivo se encuentra verificado a través del análisis desarrollado al revisar el marco jurídico relacionado con la problemática en donde de forma puntual se abordó el estudio del régimen previsto en el Código Orgánico Administrativo, en cuanto tiene que ver con la potestad que tiene la administración pública para establecer el término de prueba en el procedimiento administrativo, en ese afán se hizo un análisis puntual de las normas que se relacionan con la prueba y la oportunidad de su presentación dentro del referido procedimiento estableciendo que en el inciso final del Art. 194 del Código antes mencionado se establece la potestad discrecional en cuestión, de igual manera se ha hecho un análisis acerca de los criterios de orden doctrinario acerca de esta potestad.

- *Determinar que el marco jurídico que permite que la administración pública actúe discrecionalmente al momento de establecer el término de prueba en el procedimiento administrativo, pone en riesgo el derecho a la seguridad jurídica y a la igualdad de los administrados.*

Este segundo objetivo específico de la investigación se ha verificado en primer lugar porque se ha estudiado el marco jurídico acerca de la potestad discrecional de la administración para establecer un término de prueba en el procedimiento administrativo, de igual forma se han citado y comentado criterios doctrinarios que determinan la necesidad de



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

que se declare la apertura del término de prueba en todos los procedimientos en que se discuten hechos susceptibles de ser probados, estos criterios confirman de alguna forma que el marco jurídico existente en la actualidad genera riesgo para la vigencia y cumplimiento del derecho a la seguridad jurídica y a la igualdad procesal que se reconoce a los administrados, esto en razón que no existe la suficiente certeza y puntualidad en cuanto al momento procesal desde el cual corre el plazo para que se resuelva la terminación del procedimiento administrativo a través de la expedición del correspondiente acto.

De igual forma al contestar la cuarta pregunta de la entrevista los profesionales participantes aceptan que la normativa jurídica que permite que discrecionalmente la administración actúe respecto de la determinación de un término de prueba, ponen en riesgo la seguridad jurídica y la igualdad procesal de las personas que concurren a la sustanciación de un procedimiento administrativo en calidad de administrados, siendo indispensable señalar que el criterio de los entrevistados es coincidente en todas las respuestas manifestadas por ellos, de que existe ese riesgo de vulneración a los derechos fundamentales mencionados.

- Establecer que las falencias que existen en el COA respecto de la regulación del término de prueba, generan inseguridad jurídica sobre el plazo que tiene la administración para expedir el acto administrativo de terminación del procedimiento y ponen en riesgo la validez de dicho acto.

Como se pudo observar en el análisis de la norma jurídica relacionada con este trabajo de investigación, el Art. 203 de Código Orgánico Administrativo determina que la resolución del procedimiento administrativo mediante la expedición del correspondiente acto por parte de la administración, se expedirá y notificará en el plazo máximo de un mes contado a partir de terminado el término de prueba, por lo tanto, las falencias existentes en el régimen jurídico que regula el establecimiento de prueba, generan inseguridad jurídica en cuanto al plazo dentro del cual la administración debe expedir el acto administrativo y ponen en riesgo incluso la validez de dicho acto ya que puede excederse dicho plazo produciéndose una actuación incompetente de la administración en razón de haberse cumplido el tiempo que tenía para emitir su resolución.

Sirven para verificar el objetivo planteado los criterios señalados por cuatro de los cinco entrevistados que al responder la quinta pregunta de la entrevista señalaron que en efecto se genera inseguridad jurídica respecto del plazo que tiene la administración para expedir el acto



administrativo de resolución de procedimiento administrativo y que podría provocarse la nulidad de dicho acto como consecuencia de no existir claridad respecto de la potestad de la administración para señalar un término de prueba.

7.3. Fundamentación de la propuesta jurídica de reforma

El Ecuador es un estado constitucional de derechos y justicia, en donde un deber primordial de todas las autoridades públicas es garantizar el respeto y la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos; entre estos derechos está la seguridad jurídica que se fundamenta en el respeto a los preceptos y principios previstos en la Constitución de la República, y en la existencia de un régimen legal conformado por normas expedidas de forma previa, de conocimiento público que puedan ser aplicadas por las autoridades competentes; la seguridad jurídica es también una de las garantías fundamentales del debido proceso, que debe cumplirse en la sustanciación del procedimiento administrativo en donde se discute y resuelve acerca de derechos e intereses legítimos de los administrados.

Al revisar el régimen del procedimiento administrativo previsto en el Código Orgánico Administrativo, se determina que de conformidad con el inciso final del Art. 194, en todos los procedimientos administrativos donde la ley no establezca un período de prueba, la administración pública debe de oficio o a petición de parte, abrir un período específico de no más de treinta días. Esta norma es imprecisa por cuanto da la potestad a la administración en primer lugar para que decida si se abre o no un término de prueba, y luego para que establezca a su arbitrio el tiempo de duración del mismo que en ningún caso puede ser mayor de treinta días.

El precepto legal mencionado anteriormente está relacionado con el Art. 193 del mismo Código, que establece que el régimen legal acerca de la prueba será aplicable en todos los procedimientos administrativos en que, para acreditar los hechos alegados, sea necesario practicar prueba a través de la presentación de los medios probatorios de los que disponen las partes. La ley hace esta aclaración por cuanto existen procedimientos administrativos en donde no es necesario probar hechos, sino que se trata de meros trámites que deben cumplirse por estar previstos en la ley para que el administrado obtenga un resultado determinado.

Resumiendo lo mencionado en las líneas anteriores, en todos los procedimientos administrativos en que se deba probar hechos, la administración tiene la potestad de abrir un término de prueba que no podrá ser mayor a treinta días.

La potestad discrecional que se reconoce a la administración para que abra un término de prueba y determine su duración, genera inconvenientes para la aplicación del Art. 203 del Código Orgánico Administrativo, que establece que la resolución del procedimiento administrativo mediante la



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

expedición del correspondiente acto, será expedida y notificada en el plazo máximo de un mes contado a partir de terminado el plazo de prueba. Si no existe un tiempo específico para la actuación de los medios probatorios, no hay certeza respecto a la fecha desde la cual transcurre el plazo máximo antes mencionado, esta incertidumbre genera inseguridad jurídica y representa una afectación al derecho a la igualdad de los administrados, pudiendo en algunos casos convertirse en causa para la nulidad del acto administrativo expedido para la resolución del procedimiento administrativo.

Se han presentado como parte de la sustentación teórica del trabajo criterios doctrinarios que determinan que es necesario que en todos los procedimientos administrativos en que por la naturaleza de la actuación de la administración y de los hechos sobre los cuales se pretende una resolución, especialmente en aquellos casos en que se hace indispensable una contradicción entre administración y administrados, es indispensable contar con un término de prueba que tiene que ser específico e igual en todos los casos con la finalidad de garantizar seguridad jurídica e igualdad procesal para los administrados.

Finalmente es necesario señalar como parte de los argumentos que justifican el planteamiento de una reforma legal al Código Orgánico Administrativo, las opiniones que en este trabajo se han recabado de parte de las personas entrevistadas, profesionales en libre ejercicio de la abogacía, jueces y servidores del sector público, quienes aceptan que existen falencias en cuanto a la regulación legal de la potestad discrecional que tiene la administración pública para establecer un término de prueba dentro del procedimiento administrativo, y que estas imprecisiones ponen en riesgo el derecho a la seguridad jurídica y a la igualdad de los procesados en razón que a partir de la preclusión de dicho término se cuenta el plazo para que la administración pueda expedir el acto que pone fin al procedimiento administrativo.

Ante la inseguridad jurídica que se genera por falta de claridad en la norma y el riesgo que se genera de vulneración del derecho a la igualdad procesal de los administrados, así como de provocar la nulidad del acto administrativo que resuelve el procedimiento, es indispensable que se incorpore una reforma legal al Código Orgánico Administrativo delimitando de forma clara la potestad discrecional que tiene la administración pública respecto de ordenar la apertura de un término de prueba, de manera que exista la certeza de los administrados en cuanto al tiempo que disponen para actuar los medios probatorios y ejercer el derecho de contradicción respecto de aquellos que presente la administración, y del plazo dentro del cual debe expedirse y notificarse el acto administrativo de terminación del procedimiento. Reconociendo esa necesidad en la parte final del trabajo se concreta una propuesta de reforma que se plantea como alternativa para superar las falencias que han sido evidenciadas en el régimen jurídico vigente.



8. Conclusiones

Las conclusiones a las que se ha llegado en este trabajo son las siguientes:

- La potestad discrecional que el Código Orgánico Administrativo confiere a la administración pública para que pueda establecer un término de prueba en el procedimiento administrativo, representa un riesgo de vulneración al derecho a la seguridad jurídica de los administrados, debido a la falta de claridad en el régimen jurídico que regula esta potestad.
- La potestad legal para que la administración pública pueda decidir discrecionalmente si apertura o no un término probatorio de hasta treinta días, permite que en algunos casos se establezcan términos por un tiempo menor afectando el derecho a ejercer eficientemente una defensa y en el peor de los casos no ejercer la defensa.
- Al no existir una normativa específica que determine con claridad el tiempo de vigencia del término de prueba, a partir de cuya conclusión se cuenta el plazo para dictar el acto administrativo de terminación del procedimiento, se afecta la seguridad jurídica de los administrados en cuanto tiene que ver a la sustanciación del procedimiento administrativo y su resolución a través de la expedición de acto administrativo correspondiente.
- Los profesionales entrevistados manifestaron su acuerdo con que se plantee una reforma al Código Orgánico Administrativo en cuanto a establecer como obligación de la administración pública la apertura de un período de prueba en todos los procedimientos en que los administrados aleguen hechos que deben ser probados y que se establezca con claridad la duración de este período a objeto de que exista seguridad jurídica para los administrados y la propia administración en cuanto al tiempo que disponen para la presentación de los medios probatorios, e igualdad procesal en el sentido de que en todos los procedimientos que sea necesario probar los hechos los administrados cuenten con el período de prueba necesario.



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

9. Recomendaciones

Las sugerencias que se plantean respecto de la problemática abordada en este trabajo y de las posibles soluciones para superar la misma son las siguientes:

- A las autoridades y servidores públicos encargados de la sustanciación de procedimientos administrativos en los cuales deben probarse hechos que son alegados por parte de la administración o de los administrados, que se garantice el ejercicio efectivo del derecho a la defensa, otorgando un tiempo adecuado para la incorporación de los medios probatorios y que al resolver se haga una adecuada valoración de todos ellos.
- Es indispensable que los abogados que patrocinan a los administrados en procedimientos relacionados con el establecimiento de hechos y el reconocimiento o protección de derechos, incorporen al momento de comparecer a los mismos los medios de prueba necesarios, anunciando aquellos a los que no han podido tener acceso, esto con la finalidad de que sean incorporados en el período de prueba que deberá ser fijado por la administración.
- La administración pública debe aperturar el término de prueba de oficio en todos aquellos procedimientos administrativos en que se discuta sobre hechos que requieren ser probados, con la finalidad de que los administrados puedan incorporar los medios probatorios necesarios para poder contradecir la actuación administrativa y defender sus derechos.
- La Asamblea Nacional debe regular de forma explícita en el Código Orgánico Administrativo la existencia de un término de prueba que contemple un período igual en todos los procedimientos administrativos que tengan como objeto la determinación de hechos o el reconocimiento y protección de derechos, con la finalidad de asegurar la vigencia de la seguridad jurídica y la igualdad procesal.



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

9.1. Propuesta de Reforma

LA ASAMBLEA NACIONAL

DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 11.1 de la Constitución de la República establece la obligación de todas las autoridades públicas de garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas;

Que, el artículo 66.4 de la Constitución de la República garantiza el derecho a la igualdad material, la igualdad formal y no discriminación;

Que, la seguridad jurídica es un derecho consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador que forma parte de los derechos de protección y las garantías del debido proceso que se fundamenta en el respeto a las normas constitucionales y en la existencia de preceptos jurídicos previos, claros y públicos aplicados por las autoridades competentes;

Que, el artículo 105.4 del Código Orgánico Administrativo establece como causa de nulidad del acto administrativo el haber sido dictado fuera del tiempo para ejercer la competencia siempre que el acto sea gravoso para el interesado;

Que, el artículo 193 del Código Orgánico Administrativo establece que cuando se requiera la práctica de prueba para acreditación de los hechos alegados, se aplicarán las disposiciones legales que el mencionado ordenamiento jurídico establece sobre la prueba;

Que, el artículo 194 del Código Orgánico Administrativo en su inciso final establece la potestad discrecional de la administración para abrir un término de prueba de no más de treinta días;

Que, el artículo 203 del Código Orgánico Administrativo, establece que el acto administrativo que resuelve la terminación del procedimiento administrativo se expedirá y notificará en el plazo máximo de un mes contado a partir de terminado el plazo de la prueba; y,

Que, la potestad discrecional de la administración para abrir el término de prueba y determinar el período de duración del mismo pone en riesgo el derecho a la seguridad jurídica y la igualdad de los administrados, y genera la posibilidad de que el acto administrativo de terminación del procedimiento esté afectado de nulidad,

En uso de las atribuciones que le confiere el numeral 6 del artículo 123 de la Constitución de la República del Ecuador resuelve expedir la siguiente:



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

LEY REFORMATORIA

AL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO

Art. 1.- Sustitúyase el Art. 193, por el siguiente:

“Art. 193.- Finalidad de la prueba. En los procedimientos administrativos en los que se deban acreditar hechos alegados, reconocer, garantizar o declarar derechos, se requerirá la práctica de prueba para lo cual se aplicarán las disposiciones previstas en este capítulo. A falta de previsión expresa se aplicará de manera supletoria el régimen común en esta materia”.

Art. 2.- Sustitúyase el inciso final del Art. 194, por el siguiente:

“En el procedimiento administrativo en el que se deban acreditar hechos alegados por la administración pública o los administrados, reconocer, garantizar o declarar derechos, la administración pública de oficio deberá abrir un término de prueba de treinta días”.

Art. 3.- Sustitúyase el Art. 203 por el siguiente:

“Art. 203.- Plazo de resolución. - El acto administrativo en los procedimientos en que deban acreditarse hechos alegados por la administración o los administrados, reconocer, garantizar o declarar derechos, será expreso, se expedirá y notificará en el plazo máximo de un mes, contado a partir de terminado el período de prueba. En los procedimientos que tengan por objeto resolver reclamos, solicitudes o pedidos dirigidos a la administración pública se observará lo dispuesto en el Art. 207 de este Código”.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA: Todas las normas legales que en su contenido se opongan a la presente reforma quedan derogadas.

DISPOSICIÓN FINAL: Esta Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado y firmado en la ciudad de Quito, en la sala de sesiones de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador, a los nueve días del mes de agosto del año 2024.

f). Presidente de la Asamblea

f). Secretario

10. Bibliografía

Alonso, B., Sala, P., Xiol, J., & Fernández, R. (2017). *Las instituciones del derecho administrativo en la jurisprudencia* . Madrid: J.M. Bosch Editor.

Alsina, H. (1982). *Tratado teórico de derecho procesal civil y comercial* . Buenos Aires: Ediar.

Álvarez, M. (2015). *Derecho Administrativo* . Buenos Aires : Astrea.

Andrade, F. (2011). *Diccionario y Guía de la Normativa de los Códigos Civil y Procedimiento Civil* . Cuenca: Fondo de Cultura Ecuatoriana .

Arzoz, X. (2023). Actos Administrativos. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método* , 423-445.

Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador . (2008). *Constitución de la República del Ecuador* . Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Asamblea Nacional de la República del Ecuador . (2015). *Código Orgánico General de Procesos* . Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Asamblea Nacional de la República del Ecuador . (2017). *Código Orgánico Administrativo* . Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Casado, L. (2020). La igualdad de armas en el proceso contencioso administrativo . *La administración al día* , 15-46.

Cerrillo, A. (2019). *Introducción a la Administración Pública y al Derecho Administrativo*. Barcelona : Universitat Oberta de Catalunya.

Céspedes, A., Guzmán, C., Díaz, J., Tassano, H., & Álvarez, A. (2023). *La prueba en el procedimiento administrativo* . Lima: Gaceta Jurídica.

Cueva, L. (2013). *El Debido Proceso* . Quito : Ediciones Cueva Carrión .



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

- Delpiazzo, C. (2014). Centralidad del administrado en el actual Derecho Administrativo: impactos del Estado Constitucional de Derecho. *Revista de Investigaciones Constitucionales* , 7-32.
- Escuin, C. (2004). *Curso de Derecho Administrativo* . Valencia : Tirant Lo Blanch.
- Esteve, J. (2021). Las funciones del procedimiento administrativo . *Círculo de Derecho Administrativo* , 15-20.
- Framarino, N. (2007). *Lógica de las Pruebas* . Florida : Valletta Ediciones.
- García, C. (14 de Junio de 2022). *Acal*. Obtenido de Desistimiento del procedimiento contencioso administrativo: trámites y efectos: <https://www.acalsl.com/blog/2022/06/desistimiento-del-procedimiento-contencioso-administrativo#:~:text=El%20desistimiento%20es%20una%20forma,que%20ya%20se%20hab%C3%ADa%20iniciado>.
- García, M. (2008). La obligación de resolver y el régimen de comunicaciones y notificaciones electrónicas . *Cuadernos de Derecho Público* , 137-165.
- Garrote, M. (5 de Diciembre de 2021). *THE CONVERSATION*. Obtenido de La Seguridad Jurídica ¿Qué es y para qué sirve?: <https://theconversation.com/la-seguridad-juridica-que-es-y-para-que-sirve-171340>
- Garzón, Á. (2015). El Silencio Administrativo. *Revista Cultural UNILIBRE*, 85-95.
- Gómez, C. (2022). *Origen y evolución del estudio de la administración pública* . México : Harla S.A.
- González, C. (2005). La administración pública como ciencia: una aproximación a su objeto de estudio . *Espacios Públicos* , 162-175.
- Gordillo, A. (2020). *Tratado de Derecho Administrativo* . Buenos Aires : Fundación de Derecho Administrativo.
- Granja, N. (2006). *Fundamentos de Derecho Administrativo* . Quito : Editorial Jurídica del Ecuador.
- Guerrero, F. (2022). *Procedimientos Administrativos Principios y Sustanciación* . Quito: Cevallos Editora Jurídica.



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

Hartmut, M. (2011). *Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons.

Hunter, I. (2011). La iniciativa probatoria del Juez y la igualdad de armas en el proyecto de Código Procesal Civil. *Ius et Praxis*, 53-76.

Lucas, D. (25 de Mayo de 2021). *LegalToday*. Obtenido de La motivación y la fundamentación de las decisiones administrativas: <https://www.legaltoday.com/practica-juridica/derecho-publico/derecho-administrativo/la-motivacion-y-la-fundamentacion-de-las-resoluciones-administrativas-2021-05-25/>

Manili, P. (2019). La seguridad jurídica en el derecho constitucional comparado. *Lex*, 277-294.

Martínez, R. (2020). *Manual de Derecho Administrativo*. México: Harla S.A.

Meier, H. (2004). *El procedimiento administrativo ordinario*. Caracas: Homero.

Montoya, R. (19 de Julio de 2023). *El acto administrativo desde la perspectiva del derecho español*. Obtenido de <https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/187rogelio-montoya-rodriguez.pdf>

Morales, M. (2011). *Manual de Derecho Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Moreno, J. (2014). *Derecho administrativo*. Cuenca: Universidad de Cuenca.

Moreta, Andrés. (2023). *Derecho Administrativo Ecuatoriano*. Quito: Ediciones Legalité.

Ortega, F. (2023). La prueba en el proceso administrativo. *Saber y Justicia*, 15-37.

Palomar, A., & Fuertes, J. (11 de Junio de 2023). *Vlex*. Obtenido de Prueba en el Procedimiento Administrativo: <https://vlex.es/vid/prueba380391554#:~:text=La%20prueba%20es%20la%20actividad,cualquier%20medio%20admitido%20en%20derecho.>

Pérez, E. (2021). *Derecho Administrativo, Normativa Comparada y Doctrina Jurídica*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

Romero, J. (2002). *Derecho Administrativo General*. San José: EUNED.

Sánchez, M., Chamba, D., Moncayo, P., & Sarmiento, J. (2019). El acto administrativo en el Código Administrativo Ecuatoriano. *SUR ACADEMIA*, 66-75.

Santofimio, J. (1998). *Procedimiento, eficacia y validez*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Sayagués, Enrique. (2008). *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo: Lexis S.A.

Secaira, P. (2005). *Curso Breve de Derecho Administrativo*. Quito: Universitaria.

Sentencia No. 026-14SEPCC (Corte Constitucional del Ecuador 12 de Febrero de 2014).

Sentencia No. 045-15-SEP-CC (Corte Constitucional del Ecuador 25 de Febrero de 2015).

Sentencia No. 1977-14-EP/20 (Corte Constitucional del Ecuador 28 de Octubre de 2020).

Sentencia No. 54-17-IN/22 (Corte Constitucional del Ecuador 26 de 05 de 2022).

Seoane, J. (2018). La prueba. En R. García, & A. Pérez-Cruz, *Código Orgánico General de Procesos -Comentado-* (págs. 847-1085). Quito: Latitud Cero Editores.

Suntaxi, A. (2022). *El silencio administrativo como título de ejecución en la legislación ecuatoriana*. Quito: Universidad Central del Ecuador.

Urbano, S. (9 de Marzo de 2023). *Noticias Jurídicas*. Obtenido de Comentarios sobre el desistimiento como forma de terminación anormal del procedimiento administrativo, especial consideración al desistimiento en el recurso de reposición: <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4578-comentarios-sobre-el-desistimiento-como-forma-de-terminacion-anormal-del-procedimiento-administrativo-especial-consideración-al-desistimiento-en-el-recurso-de-reposición/>

Vayas, G. (2009). *Medios probatorios admitidos en la legislación adjetiva penal del Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Zavala, J. (2011). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Quito: Edilex S.A. Editores.



11. Anexos

11.1. Formato de entrevistas

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
FACULTAD JURÍDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO Y LITIGACIÓN
FORMATO DE ENTREVISTA

Sr. Entrevistado:

Con el debido comedimiento acudo ante usted para solicitar que se sirva dar contestación a las preguntas que planteo en esta entrevista, la cual tiene como finalidad recopilar información para elaborar el trabajo de titulación denominado "LA POTESTAD DISCRECIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA LA APERTURA DEL TÉRMINO DE PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA", agradezco anticipadamente su gentil participación.

CUESTIONARIO:

1. De acuerdo a su experiencia ¿usted cree que, al conferir potestad discrecional para establecer un término de prueba en el procedimiento administrativo, la administración pública podría vulnerar el derecho a la seguridad jurídica de los administrados?

Three horizontal lines for writing the answer to question 1.

2. ¿El término de prueba que puede disponer la administración es de hasta treinta días, conoce usted si en algunos casos se disponen términos por un tiempo menor? Si su respuesta es afirmativa, ¿qué casos son?

Three horizontal lines for writing the answer to question 2.

3. ¿El plazo para dictar el acto administrativo de terminación del procedimiento se cuenta a partir de que concluye el término de prueba, si no existe una norma que determine con claridad la vigencia de este término de prueba, se afecta la seguridad jurídica de los administrados respecto a la sustanciación del procedimiento administrativo y su resolución?



unl

Universidad Nacional de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho con mención en Derecho Procesal Administrativo y Litigación

4. ¿Al permitir que sea la administración la que decida respecto de la vigencia del término de prueba, se genera algún riesgo para la seguridad jurídica y la igualdad procesal de los administrados?

Three horizontal lines for writing the answer to question 4.

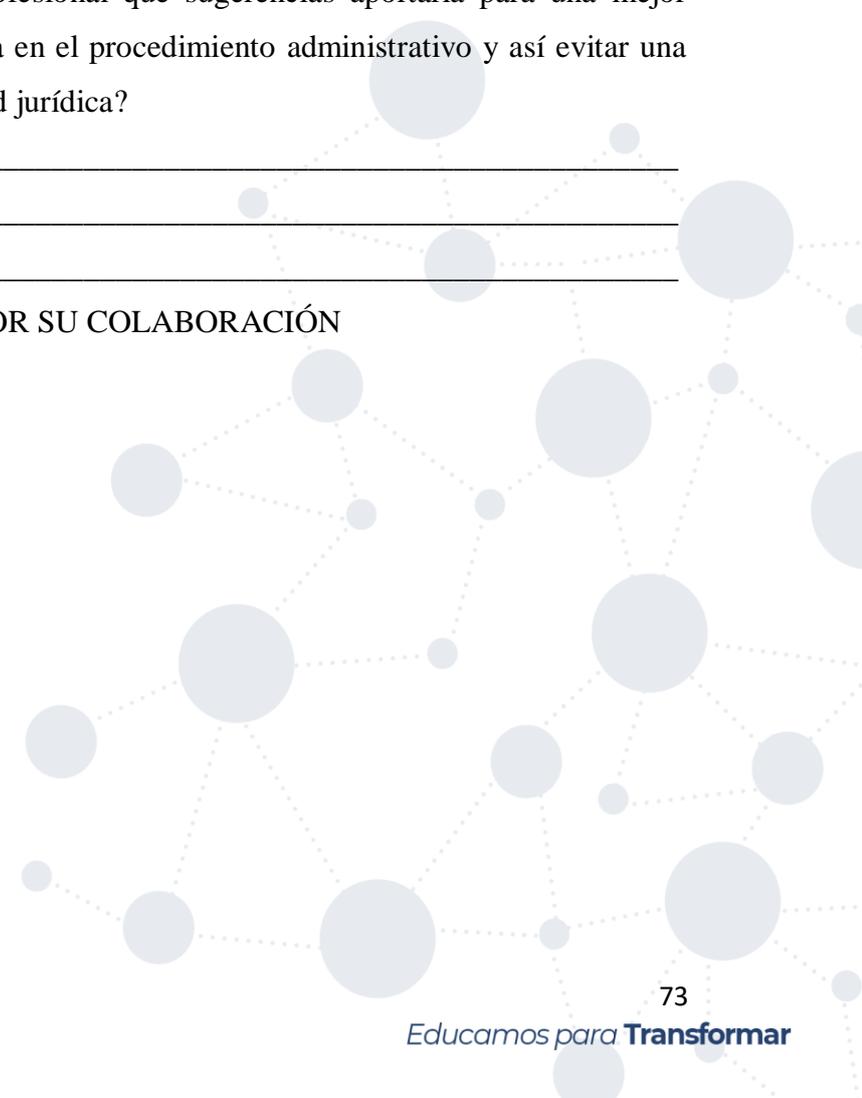
5. ¿Considera usted que al no existir en ciertos casos un término de prueba explícito en la normativa, se genera inseguridad jurídica respecto al plazo en que la administración debe expedir el acto de terminación del procedimiento administrativo por lo que podría provocarse la nulidad de dicho acto?

Three horizontal lines for writing the answer to question 5.

6. ¿Conforme a su experiencia profesional que sugerencias aportaría para una mejor regulación del término de prueba en el procedimiento administrativo y así evitar una posible vulneración a la seguridad jurídica?

Three horizontal lines for writing the answer to question 6.

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN



Certificado de traducción del resumen al idioma Inglés

Loja, 12 de septiembre de 2024

Certificación de traducción al idioma Inglés.

Lic. Colón Peña Iñiguez

English Teacher traductor e intérprete.

CERTIFICA:

Que el documento aquí compuesto, es fiel traducción del idioma Español al idioma Inglés, del resumen del trabajo de integración curricular titulado: "LA POTESTAD DISCRECIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA LA APERTURA DEL TÉRMINO DE PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA", de autoría del estudiante Jairo Alexander Aguilar Feijoo, portador de la cedula de ciudadanía número 0705500247, estudiante de la Maestría en Derecho con Mención en Derecho Procesal Administrativo y Litigación de la Facultad Jurídica, Social y Administrativa de la Universidad Nacional de Loja.

Lo certifico en honor a la verdad, y autorizo al interesado hacer uso del presente en lo que a sus intereses convenga.



Lic. Colon Peña Iñiguez

CI: 0701869356

English Teacher traductor e intérprete



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

11.3. Proyecto

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA



Maestrante: *Jairo Alexander Aguilar Feijoo.*

**TRABAJO DE INTEGRACIÓN
CURRICULAR O DE TITULACIÓN**

Loja - Ecuador

2024



1. TEMA:

“LA POTESTAD DISCRECIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA LA APERTURA DEL TÉRMINO DE PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA”

2. PROBLEMA:

La seguridad jurídica está garantizada como derecho de protección en la Constitución de la República (2008, p. 49) y radica básicamente en la existencia de normas legales, expedidas de forma previa, que contengan preceptos claros y que hayan sido promulgadas para conocimiento público de la ciudadanía sometida a sus preceptos, que puedan ser aplicadas por las autoridades competentes. El otro elemento esencial de este derecho, es que toda norma legal debe guardar plena armonía con los preceptos constitucionales.

En el Código Orgánico Administrativo (COA) (2017), se advierte una situación que pone en riesgo la seguridad jurídica, la cual tiene que ver con la regulación de la terminación del procedimiento administrativo por la expedición de un acto administrativo, pues cuando se observa el contenido del Art. 203 el asambleísta determina que el acto administrativo será expedido y notificado en el plazo máximo de un mes el cual se contará a partir de la terminación del plazo para la prueba, este plazo de conformidad con el Art. 204 del mismo Código puede ser ampliado hasta dos meses cuando sea necesario dado el número de personas o la complejidad del asunto a ser resuelto.

Estas normas no son lo suficientemente claras porque no en todos los procedimientos administrativos se abre un término de prueba, y además porque el Art. 194 del COA señala que si en el procedimiento no se ha previsto un período de prueba, la administración de oficio o a petición de parte abrirá uno de no más de treinta días.

Es decir, la administración tiene una potestad discrecional, en cuanto a la duración del período de prueba, pudiendo establecerlo libremente siempre que no exceda de los treinta días señalados en la disposición anterior, quedando por lo tanto en la libertad de señalar por ejemplo en unos casos diez días y otros treinta, generando incertidumbre respecto al momento desde el cual se cuenta el plazo para que se expida el acto administrativo que declare terminado el procedimiento, y afectando el derecho a la seguridad jurídica por cuanto no existe claridad y precisión respecto a la duración del período de prueba, obviamente



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

también se afecta otros derechos como la igualdad de los administrados en el ámbito de la sustanciación del proceso administrativo.

La regulación que hace el COA (2017) respecto a la duración del término de prueba se encuadra dentro de los procedimientos innominados que de acuerdo con la Corte Constitucional son aquellos en los que pese a no estar regulados de manera expresa en la ley resultan aplicables las reglas generales de todo procedimiento administrativo y el derecho al debido proceso (Sentencia No. 1977-14-EP/20, 2020). Situación que no es adecuada, por cuanto se trata de un aspecto esencial para la defensa de los derechos del administrado como es la regulación del momento procesal en el que podrá aportar la prueba necesaria y contradecir la que presente la administración, y que para garantizar el derecho a la seguridad jurídica y la igualdad procesal debería regularse de manera específica y aplicarse universalmente en todos los casos en los que el procedimiento administrativo contempla una fase de contradicción.

Por lo tanto, conforme a la problemática que se ha detallado la pregunta de investigación que se plantea en este trabajo es la siguiente ¿la falta de regulación de un término de prueba por un período de tiempo específico en todos los procedimientos administrativos en los que exista contradicción, afecta el derecho a la seguridad jurídica y el derecho a la igualdad procesal de los administrados?

3. JUSTIFICACIÓN:

Para la ejecución de trabajo investigativo propuesto existen algunos aspectos de justificación, entre ellos los siguientes:

EN LO ACADÉMICO: La investigación propuesta está relacionada con la línea de investigación número 8: “estudios sociales, jurídicos y del comportamiento”, de la Universidad Nacional de Loja, y con la línea de investigación “la experticia técnico jurídico en el procedimiento administrativo”, del programa de Maestría de Derecho Mención Derecho Procesal Administrativo y Litigación, toda vez que se trata del estudio de una problemática jurídica evidenciada en la sustanciación del procedimiento administrativo que pone en riesgo derechos fundamentales de los administrados, como es la seguridad jurídica y la igualdad aplicada al ámbito procesal.



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

Se justifica este trabajo académicamente también, porque la problemática que se abordará está relacionada con el Derecho Procesal Administrativo y dos instituciones esenciales dentro de su estudio como son el procedimiento y el acto administrativo, también se abordarán otros elementos como el término de prueba, y los plazos y términos previstos para que se resuelva el procedimiento mediante la expedición del acto, todos estos de profundo interés para los profesionales del Derecho Administrativo.

Desde el plano académico es preciso indicar además, que el desarrollo de este trabajo de investigación jurídica me permite cumplir con un requisito esencial, previo a la obtención del título de magister en Derecho con Mención en Derecho Procesal Administrativo y Litigación

EN LO SOCIAL: El desarrollo de la investigación se justifica por cuanto el procedimiento administrativo tiene lugar en todas las instituciones públicas, respecto de las cuales los ciudadanos tenemos la condición de administrados, de allí que al tratarse de un trabajo que pretende estudiar una de las formas de terminación de este procedimiento como es la expedición del acto administrativo y su relación con el derecho a la seguridad jurídica y la igualdad procesal de los administrados, su trascendencia social es innegable, sobre todo porque aportará con conclusiones importantes para poder tutelar los derechos de las personas sometidas a las decisiones de la administración.

EN LO JURÍDICO: Tiene trascendencia la investigación por cuanto abordará desde la perspectiva doctrinaria, jurídica y jurisprudencial, temas de mucho interés en el derecho procesal administrativo como son el procedimiento y el acto administrativo, la prueba, el término de prueba, la seguridad jurídica y la igualdad procesal, revisando el régimen legal vigente en la actualidad en el Ecuador y determinando las falencias que le afectan, con la finalidad de aportar sugerencias para su mejoramiento, de forma que sea posible la vigencia y el respeto a los derechos de los administrados.

Vale mencionar además, que para la ejecución de todo el proceso de investigación, estaré asesorado de forma permanente por la o el profesional, Docente, que sean asignados para la revisión de este proyecto y para la Dirección del mismo.

Todos los elementos antes expuestos constituyen razones suficientes para justificar el desarrollo de la investigación propuesta, con la finalidad de analizar la problemática enunciada.



4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN:

4.1. Objetivo General.

- Realizar un estudio crítico acerca de la terminación del procedimiento administrativo por la expedición de un acto administrativo en relación con la potestad discrecional de la administración de poder o no establecer un término de prueba, y el derecho a la seguridad jurídica y a la igualdad de los administrados.

4.2. Objetivos específicos.

- Analizar el régimen jurídico del COA acerca de la potestad de la administración pública para establecer el término de prueba en el procedimiento administrativo.
- Determinar que el marco jurídico que permite que la administración pública actúe discrecionalmente al momento de establecer el término de prueba en el procedimiento administrativo, pone en riesgo el derecho a la seguridad jurídica y a la igualdad de los administrados.
- Establecer que las falencias que existen en el COA respecto de la regulación del término de prueba, generan inseguridad jurídica sobre el plazo que tiene la administración para expedir el acto administrativo de terminación del procedimiento y ponen en riesgo la validez de dicho acto.

5. MARCO TEÓRICO:

Para fundamentar teóricamente el desarrollo de la investigación propuesta es necesario desarrollar puntualmente el análisis de los siguientes conceptos:

5.1. Seguridad jurídica.

La revisión del régimen constitucional acerca de la seguridad jurídica, debe hacerse señalando para el efecto que el Art. 82 de la Constitución de la República (2008) dispone:

Art. 82.- 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.



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

De acuerdo con la norma constitucional en referencia, la seguridad jurídica de los ciudadanos respecto a la vigencia de sus derechos, en que existan normas legales, establecidas de forma previa, que contengan preceptos claros debidamente promulgados para el conocimiento público de la ciudadanía, que deberán ser aplicadas por las autoridades competentes dentro del marco legal previsto para el efecto, además de adecuarse de forma estricta a los preceptos constitucionales vigentes.

Luis Cueva (2013), escribe:

No puede haber seguridad jurídica si el Estado, en forma previa y con antelación, no dicta las normas a las que deben atenerse todos los gobernados, sus bienes y sus actividades, porque el buen funcionamiento de la sociedad se basa en la regla de previsibilidad. Todo sujeto, antes de emprender en una actividad o negocio, confía en que las normas jurídicas permanecerán estables y serán duraderas en el espacio-tiempo, entonces, y solo entonces, resuelve invertir y organizar una empresas porque existe seguridad jurídica y con ella, el comportamiento de los demás sujetos y de los entes estatales, puede ser calculable (pp. 54-55).

Efectivamente le fundamento de la actividad del Estado y de los ciudadanos, está en la existencia de normas establecidas de manera previa, a las que deben atenerse todos: administración y administrados, en cuanto a sus bienes y a sus actividades, esto hace previsible el ejercicio del poder estatal, al cual deben regir sus actuaciones los gobernados. Las normas deben ser claras, y establecer preceptos estables que se aplicarán por todo el tiempo de su vigencia, para lo cual se sugiere además que no debe haber una improvisación normativa, sino más bien una actividad legislativa que en todo momento otorgue seguridad a la ciudadanía.

Para comprender de mejor forma a la seguridad jurídica como derecho de rango constitucional y su alcance, se estima oportuno citar los criterios manifestados por la Corte Constitucional del Ecuador cuando ha establecido que:

La Constitución concibe a la seguridad jurídica como un derecho-prerrogativa que ostentan las personas para exigir el respeto de la norma constitucional a través de la formulación de normas jurídicas previas, claras y públicas, obligando al órgano con potestad normativa a respetar estos requisitos.



Como ha sostenido esta Corte, “el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas”.

Respecto al requisito de claridad, debe considerarse que este comporta el deber –para el órgano con potestad normativa–, de configurar las normas de modo preciso, determinado y comprensible, a efecto de proveer un grado de certeza suficiente que permita inferir a los ciudadanos la prohibición, permisión o sanción prescrita en la norma. Aquello supone la obligación de guardar respeto a las reglas de sintaxis y de semántica, así como evitar, en la mayor medida posible, el uso de conceptos vagos o indeterminados, que de espacio a conjeturas o arbitrariedad de quien lo aplica (Sentencia No. 54-17-IN/22, 2022, pp. 10-11).

En efecto desde la perspectiva constitucional, la seguridad jurídica es el derecho de todos los ciudadanos a exigir el cumplimiento de la norma constitucional, y a contar con un ordenamiento jurídico que permita tener la certeza respecto de las reglas que serán aplicadas en cada caso. En cuanto a la claridad como cualidad de este derecho, implica que el órgano legislativo debe ser preciso en la configuración de las normas de manera que su texto sea determinado y comprensible, ya que sólo así será posible que el ciudadano entienda cuales son las prohibiciones, permisiones y sanciones que la ley prescribe, por lo tanto se debe evitar sobre todo generar espacios que den lugar a algún tipo de conjetura o arbitrariedad por parte de la autoridad encargada de la aplicación de los preceptos legales.

5.2. El principio de igualdad.

Como se mencionó al describir la problemática que se va a investigar, el hecho de que la administración pública en ejercicio de la potestad discrecional, establezca un término de prueba en un procedimiento administrativo, y en otro establezca uno distinto mayor o menor, implicaría un desconocimiento al principio de igualdad en perjuicio de los administrados.

Sobre el principio de igualdad Marco Morales (2011), escribe:

Dicho principio es la manifestación de un precepto constitucional primigenio que radica en un tratamiento igual para situaciones iguales, proscribiendo en este contexto, discriminaciones de ningún tipo; en un sentido amplio, en el procedimiento administrativo, todo administrado deberá gozar del mismo trato (p. 105).

Efectivamente la igualdad procesal, deriva del derecho constitucional a la igualdad ante la ley, por lo tanto en la sustanciación del procedimiento administrativo, procesalmente



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

todos los administrados deben gozar del mismo trato, entonces si la administración establece en unos casos un término de prueba y en otros señala un término por un período mayor o menor, se está afectando la igualdad de los administrados, al no contar con el mismo tiempo para el ejercicio de su defensa.

La igualdad jurídica considerada en el ámbito del procedimiento administrativo, tiene su sustento en que el particular que comparece reclamando sus derechos en contra de la administración pública, debe hacerlo sobre la base de la igualdad jurídica, por lo tanto, la administración no puede oponer ningún privilegio ante quien comparezca a reclamar el reconocimiento de un derecho que hubiere sido vulnerado como consecuencia de un acto administrativo o de un procedimiento expedido o desarrollado por ella (Granja, 2006).

En el COA (2017) la igualdad se encuentra establecida, como principio en el Art. 18, que se refiere a la interdicción de la arbitrariedad, e impone a los organismos públicos el deber de expedir sus actos, respetando la igualdad de los administrados y los derechos individuales que la Constitución y la Ley les reconocen.

5.3. El procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo es considerado de una forma general como el mecanismo que debe implementar o la vía que debe seguir la administración pública, con la finalidad de realizar y tramitar las acciones que generan efectos jurídicos garantizando una actuación correcta de respeto y defensa a los intereses colectivos (Pérez, 2021, p. 63).

De acuerdo con Patricio Secaira (2005):

El procedimiento administrativo es todo el conjunto de actividades administrativas mediante el cual el sujeto activo satisface las necesidades o pretensiones del sujeto pasivo. Constituye un sistema al cual está confiado el cumplimiento de los requerimientos de los administrados. Al procedimiento le interesa la satisfacción plena del servicio público en sede administrativa únicamente; es por tanto el conjunto de operaciones administrativas que deben cumplirse para lograr el pronunciamiento del órgano público (p. 157).

Conforme lo manifestado en la cita se trata el procedimiento administrativo del conjunto de actos mediante los cuales la administración como sujeto activo satisface las necesidades del administrado, que es sujeto pasivo en la relación jurídica entre administración pública y administrados. No obstante, en el ámbito estrictamente procesal, el procedimiento



comprende los actos desarrollados tanto por la administración como los administrados, con la finalidad de obtener un pronunciamiento definitivo del órgano público acerca de los hechos que sirvieron de fundamento a la instauración del procedimiento.

El COA (2017) en su Art. 183, establece:

Iniciativa. El procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio o a solicitud de la persona interesada.

A solicitud de la persona interesada de la forma y con los requisitos previstos en este Código.

De oficio, mediante la decisión del órgano competente, bien por iniciativa propia o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos administrativos o por denuncia.

Conforme a la norma citada, el procedimiento se inicia de oficio por decisión del órgano competente o para dar cumplimiento a una orden superior que contenga la petición razonada de otros órganos de la administración, o por denuncia. También puede iniciar en respuesta a una solicitud presentada por parte de un administrado.

5.4. El acto administrativo.

Respecto del acto administrativo Zavala (2011) señala: “es toda decisión o resolución administrativa, de carácter regulador y con efectos frente a terceros, dictada por la Administración en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria” (p. 424).

En la opinión citada se establecen algunas características del acto, como por ejemplo que tiene un contenido regulador por cuanto su propósito es crear, modificar o extinguir una relación jurídica, o la declaración de un derecho respecto de una determinada persona, cosa o situación; tiene efectos externos por cuanto su eficacia es respecto de terceros, por lo que rebasa el ámbito de la administración que los expide; es expedido en el ejercicio de una potestad administrativa, o sea haciendo que prevalezca el criterio material o funcional del acto sobre el orgánico; mediante su expedición se concreta una potestad administrativa; finalmente consiste en una forma de aplicación del derecho, por lo que la potestad que se ejerce es diferente a la reglamentaria.



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

Agustín Gordillo (2020), define al acto administrativo señalando que: “Acto administrativo es una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata” (p. 30).

Conforme al criterio doctrinario citado, el acto administrativo constituye la declaración de voluntad que de manera unilateral realiza la administración pública en ejercicio de las funciones que le han sido conferidas por la ley y que produce efectos jurídicos individuales en los administrados, de una manera inmediata a su expedición.

En el COA (2017) se establece la siguiente definición legal acerca del acto administrativo:

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

La definición legal no difiere de manera contundente de lo señalado por los doctrinarios que fueron citados anteriormente, pues se ratifica que el acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad realizada en el ejercicio de la función administrativa, la cual genera efectos jurídicos individuales o generales, y se agota con su cumplimiento de manera directa. Luego el asambleísta señala los medios en que puede contenerse esa voluntad, que son los documentos físicos o digitales. Se establece como elemento del acto, que el mismo quede constando en el correspondiente expediente administrativo.

5.5. La prueba

La prueba es una categoría aplicable en todas las ramas del derecho procesal, que ha sido definida en los siguientes términos:

La prueba es la relación concreta entre la verdad objetiva y la certeza subjetiva. Ahora bien; como la certeza encuentra su perfección en el convencimiento racional, que se resuelve en la conciencia de lo cierto, seguro y firme, realmente puede afirmarse, en conclusión, que la prueba es la relación concreta entre la verdad y el convencimiento racional (Framarino, 2007, p. 85).



Considerando los elementos indicados en la cita, la prueba es la relación entre los hechos y el convencimiento racional que se logra en el juzgador, a través de su incorporación en la sustanciación del procedimiento.

La prueba consiste en la actividad procesal desarrollada por las partes con la finalidad de obtener la tutela judicial efectiva, y llevada al Juez con la finalidad de que pueda corroborar la verdad o falsedad de las afirmaciones fácticas realizadas por los litigantes, la cual debe ser objeto de la correspondiente valoración motivada en la sentencia, para determinar la procedencia o improcedencia de las pretensiones planteadas ante los órganos que deben resolver el procedimiento (Seoane, 2018, p. 848).

El COA (2017) no define lo que es la prueba, sin embargo, en su Art. 193 regula cual es la finalidad de su aplicación en el procedimiento administrativo, que se circunscribe a la acreditación de los hechos que son alegados por las partes que intervienen en la sustanciación del mismo. Será actuada, cuando la misma se requiere de acuerdo con la regulación del correspondiente procedimiento.

5.6. El término de prueba dentro del procedimiento administrativo en el COA

Es importante considerar desde la perspectiva doctrinaria lo que es el término y su concepción general dentro del procedimiento administrativo.

De acuerdo con Andrade (2011), el término es: “espacio de tiempo que otorga la ley para reclamar un derecho o requerir y practicar la diligencia” (p. 586). Efectivamente, cuando en el procedimiento se habla de término, se hace alusión al tiempo que la ley establece o que la administración otorga para el cumplimiento de una determinada diligencia o para que los administrados puedan ejercer un determinado derecho, el cual transcurre únicamente en días conforme se establece del análisis subsiguiente.

El COA (2017) en su Art. 158, inciso segundo establece que: “Los términos solo pueden fijarse en días y los plazos en meses o en años. Se prohíbe la fijación de términos o plazos en horas” (p. 41). La diferencia sustancial entre términos y plazos está en que los primeros pueden fijarse en días y los plazos en meses o en años, no es admisible en el procedimiento administrativo que se fijen términos o plazos en horas.

Sobre el período de prueba que puede establecer la administración el inciso final del Art. 194 del COA (2017) señala:



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

En el procedimiento administrativo donde no se haya previsto un período de prueba, la administración pública de oficio o a petición de la persona interesada, abrirá un período específico de no más de treinta días.

La norma es muy clara al establecer que en los procedimientos administrativos donde no esté establecido legalmente un periodo de prueba, es facultad de la administración, abrir un período específico que no podrá exceder de treinta días. Es decir queda a discreción de la administración pública, el tiempo por el que transcurrirá el período de prueba.

Respecto al término de prueba Moreta (2023) señala:

A manera de conclusión, se puede decir que el término de prueba tiene por finalidad garantizar la práctica de la prueba a través del derecho de contradicción. Aunque se indicó, que en principio este término no es obligatorio, de una lectura sistemática de la ley se desprenden casos en los cuales sí debe contarse con el mismo:

- ❖ Cuando al interesado se le admitió una prueba testimonial o pericial, puesto que la administración debe ejercer el derecho de contradicción a través del contrainterrogatorio.
- ❖ Cuando la administración deba actuar prueba de cualquier tipo y por tanto se debe conceder un término para que el interesado pueda contradecirla.
- ❖ Cuando en una norma específica se disponga un término de prueba.
- ❖ En procedimientos iniciados de oficio o, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado que no se rigen por el término del artículo 207 del COA, y deban regirse al artículo 203 para lo cual es necesario el término de prueba para contabilizar el plazo de vencimiento para que opere el silencio administrativo o la caducidad, según corresponda (p. 378).

De la opinión citada, se establece con claridad que el término de prueba debe concederse en todos los casos en que sea necesario ejercer la contradicción en la sustanciación del procedimiento administrativo, y específicamente en todos los procedimientos que deben regirse al Art. 203 del COA, puesto que del término de prueba establecido por la administración depende la contabilización del plazo de vencimiento para que se produzca el silencio administrativo.

La determinación de los plazos y términos, en el procedimiento administrativo, constituye una garantía para los derechos de los administrados, de allí que deben existir razones de interés público para que se determine la urgencia de un procedimiento administrativo, por lo que resulta inconveniente que quede a la discreción del órgano administrativo, resolver el período por el que deberá transcurrir el término de prueba, siendo



indispensable que en este sentido se cumpla con el derecho de los administrados a contar con el tiempo necesario para poder preparar su defensa (Sayagués, Enrique, 2008, p. 537).

5.7. El plazo para la expedición del acto administrativo de terminación del procedimiento administrativo

Entrando de forma puntual a la problemática que se pretende abordar, se debe manifestar que en lo relacionado al plazo para que se emita el acto administrativo que resuelve la terminación del procedimiento, en la legislación ecuatoriana, se identifican las siguientes falencias:

Existe una problemática que tiene que ver con la norma prevista en el Art. 203 del COA, que a letra dispone:

Art. 203.- Plazo de resolución. El acto administrativo en cualquier procedimiento será expreso, se expedirá y notificará en el plazo máximo de un mes, contado a partir de terminado el plazo de la prueba.

El transcurso del plazo máximo para resolver un procedimiento y notificar la resolución se puede suspender, únicamente en los supuestos expresamente recogidos en este Código (2017).

Conforme el inciso primero del artículo citado, el plazo para que se expida y notifique el acto administrativo de terminación de cualquier procedimiento, será máximo de un mes, contado desde la terminación del término de prueba. En la redacción de esta norma, el asambleísta ha omitido considerar que el Art. 193 del COA, deja abierta la posibilidad de que existan procedimientos administrativos en los que no se requiera la práctica de prueba, entonces en estos eventos cuando no se declara abierto el término de prueba, cómo se aplicaría la norma para establecer el plazo para la expedición del acto administrativo, esta es una incongruencia que genera una grave contradicción y entraña una vulneración a la seguridad jurídica.

De igual forma el Art. 194 del Código en análisis, señala en su inciso final, que cuando en un procedimiento administrativo, no se haya establecido un período de prueba, la administración puede de oficio o por pedido de parte, abrir un período específico para ese procedimiento que no excederá de treinta días, es decir la fijación de la duración del término de prueba es facultativo de la administración, quedando de igual forma falto de claridad el



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

tema de la terminación de dicho período que es el momento procesal desde el cual corre el plazo para la expedición del acto.

El autor Andrés Moreta (2023), pone de manifiesto la situación descrita en los siguientes términos:

Uno de los principales inconvenientes que encontrará el aplicador del COA es la aparente contradicción entre el artículo 203 que establece un plazo máximo para resolver de un mes; frente al artículo 207 que establece uno distinto de treinta días.

Sin embargo, una reforma urge en el artículo 203 que contabiliza el plazo de un mes para resolver desde que se culmina la prueba. Esto porque no en todos los procedimientos puede estar previsto, o ser necesario el término de prueba; o bien porque la administración demore en aperturarlo excediendo plazos razonables, dado que ni la caducidad ni el silencio administrativo tienen lugar, sino posterior al fenecimiento de dicho término de prueba (salvo el caso del artículo 207), lo cual genera inseguridad jurídica y eventualmente podría constituir una actuación arbitraria (p. 390).

De forma muy clara el autor citado habla primero de la contradicción que existe entre el Art. 203 del COA que establece un plazo para la resolución del procedimiento mediante la expedición del acto administrativo y el Art. 207 que, en cambio se refiere a un término de treinta días, generándose una confusión por la utilización de los vocablos plazo y término que jurídicamente tienen una connotación diferente.

Más allá de eso, la cita ratifica que existe inseguridad jurídica y que incluso podría darse lugar a la actuación arbitraria por parte de la administración, al establecer como elemento para el cómputo del plazo para que se emita el acto administrativo de terminación del procedimiento, la terminación del período de prueba, esto porque como bien lo señala el autor, este período no está previsto en todos los procedimientos administrativos y en algunos casos incluso no es necesario que se apertura dicho plazo, e incluso puede darse el caso de que la propia administración incurra en una demora de la apertura de dicho plazo, lo que genera incertidumbre para determinar el tiempo dentro del cual deberá emitirse el acto administrativo.

Por otro lado, es necesario mencionar también, que el Art. 202 del COA dispone:

El órgano competente resolverá el procedimiento mediante acto administrativo.



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

El vencimiento de los plazos previstos para resolver no exime al órgano competente de su obligación de emitir el acto administrativo.

Las administraciones públicas no pueden abstenerse de resolver con la excusa de la falta u oscuridad de la ley (2017).

El segundo inciso de la norma se contradice de manera directa con el Art. 105 del mismo COA, pues establece que el órgano administrativo competente, no quedará eximido de la obligación de emitir el acto administrativo, por haber vencido el plazo que la ley prevé para la resolución, dejando el asambleísta de lado el hecho, de que de conformidad con los numerales 3 y 4 de la norma anteriormente mencionada, dictar el acto sin competencia por razón del tiempo o dictarlo fuera de tiempo para ejercer la competencia generando un gravamen para el administrado, con presupuestos de que causan la nulidad del acto.

Sobre esta situación, ha emitido su pronunciamiento el autor Francisco Guerrero Celi (2022), en los siguientes términos:

El art. 202 del COA contiene otra disposición que genera confusión, al determinar que la obligación del órgano público de emitir un acto resolutorio dentro del procedimiento administrativo subsiste incluso luego de vencidos los plazos establecidos en los Arts. 203 y 204 del mismo código. La confusión surge porque vencidos estos plazos, el órgano habrá perdido su competencia para resolver en razón del tiempo, en cuyo supuesto se configuraría la causal de nulidad del acto administrativo emitido con posterioridad, contemplada en el art. 105 numeral 3 ibídem, que dispone que es nulo el acto dictado “sin competencia por razón de la material, territorio o tiempo”. Y si el acto dictado luego de vencido el plazo legal para su emisión es desfavorable o gravoso para el administrado, se configuraría además la causal de nulidad prevista en el numeral 4 de la misma norma, que determina que también es nulo el acto, si fue dictado “fuera del tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado”. Así lo confirma en otra norma el propio COA (inciso 1º del art. 210), que dispone: “En los actos de silencio administrativo positivo, la resolución expresa, posterior a la producción del acto, solo puede dictarse de ser confirmatoria” -al acto presunto y favorable al administrado” p. 84-85.

Conforme los criterios manifestados, existe una inadecuada redacción del precepto del inciso segundo del Art. 202 del COA, por cuanto simple y sencillamente, si el órgano emite su resolución disponiendo la terminación del procedimiento administrativo, luego de cumplidos los plazos establecidos para el efecto, se estará generando la nulidad de dicho acto, afectando de esta forma incluso principios esenciales de la administración pública que se



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

verían contrariados por la emisión de actos nulos y poniendo en riesgo los derechos de los administrados a contar con una administración eficiente y eficaz.

5.8. Los procedimientos nominados e innominados

Es importante destacar que la Corte Constitucional en Sentencia No. 1977-15-EP/20 (2020) manifestó:

18. Al respecto, la accionante considera que la motivación de la sentencia impugnada es insuficiente porque, además de sostener que no se debían realizar sumarios administrativos por la imputación de faltas disciplinarias leves, el tribunal no señala cuál era el tipo de procedimiento administrativo (distinto al sumario administrativo) aplicable al caso. En opinión de esta Corte, el razonamiento de la accionante presupone erróneamente que todos los procedimientos administrativos son nominados, es decir, están sujetos a un trámite configurado expresamente por la ley. Sin embargo, en algunos casos no existe tal configuración legal y, por lo tanto, el procedimiento es innominado, supuesto en el que solo resultan aplicables las reglas generales de todo procedimiento administrativo y el derecho al debido proceso, con sus múltiples garantías. Tal cosa ocurre en el presente caso, por lo que la sentencia impugnada mal podía señalar un tipo de procedimiento, distinto al sumario administrativo, que fuera aplicable; sencillamente, porque para las faltas leves no hay un procedimiento nominado (pp. 5-6).

Efectivamente, existen los procedimientos innominados en que no hay una configuración legal específica para su regulación, siendo aplicables en estos casos la regulación de todo procedimiento administrativo y las garantías del debido proceso, sin embargo, como se ha mencionado en el detalle de la problemática existen procedimientos administrativos que no tienen señalado un término de prueba y existe una norma legal que le otorga discrecionalidad a la administración para determinar el tiempo de duración del término de prueba, lo que implica inseguridad jurídica y vulneración del derecho a la igualdad de los administrados, en razón de que en un procedimiento puede fijarse un plazo por un período determinado de días y en otro procedimiento uno por un período mayor o menor, restringiendo drásticamente el derecho a la defensa del administrado.

Este procedimiento innominado genera inseguridad jurídica también respecto del plazo con que cuenta la administración para emitir el correspondiente acto de terminación del procedimiento administrativo, haciendo que en unos casos este procedimiento se prolongue



UNL

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

por un mayor tiempo, afectando el derecho del administrado a tener una certeza y a que con celeridad y eficiencia la administración resuelva sobre sus derechos.

Conforme los elementos teóricos de carácter referencial que se han incorporado en este marco teórico se corrobora la existencia de una problemática jurídica que puede tener consecuencias significativas respecto de los derechos de los administrados, la misma que va a ser abordada de forma más amplia en el trabajo de titulación.

6. METODOLOGIA:

6.1. Métodos de estudio.

En esta investigación se empleará el método inductivo para desarrollar un análisis de los aspectos particulares de la problemática con la finalidad de poder determinar cómo incide la potestad discrecional de la administración para establecer el término de prueba en los derechos de los administrados, y de igual forma el método deductivo con la finalidad de particularizar cada uno de los elementos que constituyen causas de la problemática abordada.

Se empleará el método analítico sintético, pues se hará un análisis de todos los elementos de orden teórico que se recopile de la doctrina, el régimen jurídico y en lo posible los criterios jurisprudenciales, para sintetizar aquellos que de mejor forma aporten a la fundamentación teórica de la investigación.

6.2. Enfoque de la investigación.

La investigación tiene un enfoque cualitativo por cuanto se orientará de manera exclusiva a la descripción de las características principales de problemática investigada, particularizando cada una de sus manifestaciones.

6.3. Tipo de Investigación.

La investigación es de tipo documental pues se sustentará en el análisis de los trabajos que de forma previa se han realizado en relación con cada una de las categorías que serán abordadas en el estudio, que constan recopilados en libros, artículos científicos, leyes y códigos.

También es de tipo descriptiva, por cuanto se describirán cada uno de los aspectos de la problemática, básicamente lo relacionado con la potestad discrecional de la administración



para establecer el término de prueba y su incidencia respecto de los derechos de los administrados.

6.4. Técnicas e instrumentos.

Como técnicas se empleará principalmente la consulta bibliográfica.

El informe final de la investigación jurídica propuesta seguirá el esquema previsto en el Reglamento del Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, referente al trabajo de integración curricular o de titulación, previsto en el Art. 229 de la elaboración del informe de investigación.

La parte teórica de la investigación jurídica propuesta se abordarán temas como: la seguridad jurídica, la administración pública, el procedimiento administrativo, el acto administrativo, la prueba, el término de prueba, los términos y plazos, y la nulidad del acto administrativo, que serán desarrollados de forma amplia como las principales categorías operacionales del trabajo, y se abordarán desde la perspectiva jurídica, doctrinaria y en lo posible jurisprudencial en cuanto existan referentes dictados por los tribunales de justicia sobre los aspectos analizados.

La entrevista se aplicará a un número de cinco personas, se aplicará cuestionarios derivados de los objetivos, este trabajo se realizará de manera directa recurriendo especialmente a personas conocedoras de la problemática como autoridades y servidores públicos de la Administración Pública, abogados conocedores del tema y Jueces.

7. CRONOGRAMA:

ACTIVIDADES	2024				
	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiem
Problematización	XX				
Elaboración del proyecto de investigación		XX			
Investigación bibliográfica		XXXX	XX		



Investigación empírica			XX		
Organización de la información y confrontación de resultados con los objetivos e hipótesis				XX	
Conclusiones, Recomendaciones y propuestas				XX	
Redacción informe final					XX
Grado					XX

8. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO:

8.1. RECURSOS HUMANOS:

- MAESTRANTE: Jairo Alexander Aguilar Feijoo



- DIRECTOR DE TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR O DE TITULACIÓN: Por designarse

8.2. RECURSOS MATERIALES:

- Bibliografía		600.00
- Reproducción de ejemplares		100.00
- Encuadernación		100.00
- Materiales de oficina		250.00
- Gastos de investigación		150.00
- Transporte		150.00
- Varios		<u>200.00</u>
- Total	\$	1.550.00

8.3.FINANCIAMIENTO:

El trabajo de integración curricular o de titulación será financiado con recursos propios del autor.

9. BIBLIOGRAFÍA

Andrade, F. (2011). *Diccionario y Guía de la Normativa de los Códigos Civil y Procedimiento Civil* . Cuenca: Fondo de Cultura Ecuatoriana .

Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador . (2008). *Constitución de la República del Ecuador* . Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Asamblea Nacional de la República del Ecuador . (2017). *Código Orgánico Administrativo* . Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Cueva, L. (2013). *El Debido Proceso* . Quito : Ediciones Cueva Carrión .

Framarino, N. (2007). *Lógica de las Pruebas* . Florida : Valletta Ediciones.

Gordillo, A. (2020). *Tratado de Derecho Administrativo* . Buenos Aires : Fundación de Derecho Administrativo.

Granja, N. (2006). *Fundamentos de Derecho Administrativo* . Quito : Editorial Jurídica del Ecuador.



unl

Universidad
Nacional
de Loja

POSGRADO

Maestría en Derecho
con mención en Derecho Procesal
Administrativo y Litigación

- Guerrero, F. (2022). *Procedimientos Administrativos Principios y Sustanciación* . Quito: Cevallos Editora Jurídica.
- Morales, M. (2011). *Manual de Derecho Administrativo* . Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Granja, N. (1992). *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Quito: Editorial Universitaria.
- Marienhoff, M. (1998). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Moreta, A. 2020, *Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA*. Quito: Impresiones Continente.
- Moreta, Andrés. (2023). *Derecho Administrativo Ecuatoriano* . Quito: Ediciones Legalité.
- Pérez, E. (2021). *Derecho Administrativo, Normativa Comparada y Doctrina Jurídica*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Sayagués, Enrique. (2008). *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo: Lexis S.A.
- Secaira, P. (2005). *Curso Breve de Derecho Administrativo* . Quito: Universitaria.
- Sentencia No. 1977-14-EP/20 (Corte Constitucional del Ecuador 28 de Octubre de 2020).
- Sentencia No. 54-17-IN/22 (Corte Constitucional del Ecuador 26 de 05 de 2022).
- Seoane, J. (2018). La prueba. En R. García, & A. Pérez-Cruz, *Código Orgánico General de Procesos -Comentado-* (págs. 847-1085). Quito: Latitud Cero Editores.
- Velasteguí, X. (2021). *Los derechos constitucionales en el procedimiento administrativo sancionador*. Quito: ONI, Grupo Editorial.
- Zavala, J. (2011). *Lecciones de Derecho Administrativo* . Quito: Edilex S.A. Editores.