

ley orgánica que recogió en un solo cuerpo legal todas las cuestiones atinentes al procedimiento administrativo, aplicable a todos los órganos que componen la administración pública.

La reciente norma jurídica en materia administrativa proporciona a los diferentes órganos del sector público disposiciones jurídicas modernas que dotan de uniformidad y orden a la actividad de las entidades públicas. El Código Orgánico Administrativo, está compuesto por cuatro libros que versan específicamente sobre la actividad jurídica y los procedimientos administrativos de los órganos del sector público. El Libro I, se encuentra destinado a las personas y las administraciones públicas. El Libro II, versa respecto al procedimiento administrativo común. El Libro III, reglamenta a los procedimientos especiales como son: el sancionador y el de ejecución de la coactiva. Finalmente, el último Libro, está destinado a regular la responsabilidad extracontractual del Estado. Por esta razón se puede sostener que el Código Orgánico Administrativo es una norma jurídica integral en materia administrativa.

Sobre la base de antecedentes citados, se observa que el derecho administrativo, desde sus inicios, aparece como una suerte de garantía de los ciudadanos frente al Estado. Una garantía que asegura que las actuaciones de la administración pública van a estar regladas por normas jurídicas previamente establecidas, de tal manera que la función administrativa se desarrollará de manera ordenada, respetando los derechos de los ciudadanos, quienes, tienen la posibilidad reclamar y hacer valer sus derechos cuando se han visto afectados por hechos que incumben a la administración pública.

Por otra parte, también se verifica que en el Ecuador han existido varias normas jurídicas tendientes a regular materia administrativa, no obstante, el orden jurídico administrativo del país estuvo caracterizado por la multiplicidad de cuerpos jurídicos que contenían de manera dispersa el derecho administrativo ecuatoriano, causando que no exista uniformidad y confusión, situación que en gran medida ha sido superada con la expedición de un código que ostenta el rango de ley orgánica y que unifica la disposiciones de todos estos cuerpos normativos en un solo cuerpo legal que guía la actuación de los órganos que integran el sector público.

## **2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL ECUADOR: AVANCES DE SU REGULACIÓN EN CLAVE DE GARANTÍA**

El procedimiento administrativo puede ser definido como el conjunto de actos previamente establecidos por el ordenamiento jurídico que ejecuta la administración pública para expresar su voluntad a través de una resolución manifestada en un acto administrativo. A este respecto, Roberto Dromi señala que el procedimiento administrativo es el conducto por el que transita en términos de derecho la actuación administrativa, en cuanto se integra con el conjunto de reglas para la preparación, formación, control, e impugnación de la voluntad administrativa (15).

---

(15) DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, Ediciones Ciudad Argentina: Buenos Aires, 2014, 338

### III. LA EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS...

Por otro lado, Marco Morales aludiendo al procedimiento administrativo indica que la actividad coordinada a un fin se denomina procedimiento que en el ámbito jurídico se compone de una sucesión concatenada de actos, a la cual el ordenamiento jurídico le confiere determinados efectos. Es el conjunto de actos concatenados y yuxtapuestos, que de manera coordinada se orientan a garantizar al ciudadano la vigencia de sus derechos subjetivos o intereses legítimos, es lo que se denomina también Justicia Administrativa o procedimiento administrativo (16).

Juan Carlos Cassagne, concibe al procedimiento administrativo como un instrumento de control de la legitimidad en el que incluye legalidad y razonabilidad o justicia, así como del acierto de los actos en relación con el interés público o bien común que es el fin de que la Administración persigue (17).

Maurer Hartmut, señala que el procedimiento administrativo 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. Esto 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.) (18).

En las definiciones citadas, se advierten rasgos coincidentes que caracterizan la al procedimiento administrativo. Por una parte, se observa una característica formal del procedimiento, consistente en el conjunto de actos reglados que deben ser practicados por la administración a fin de llegar a un fin que puede ser expresado a través de una resolución contenida en un acto administrativo; y, por otra parte, se verifica un asunto sustancial, por el cual se concibe al procedimiento administrativo como un derecho y una garantía de las personas o ciudadanos destinada a asegurar la vigencia de sus derechos subjetivos o intereses legítimos ante la propia administración pública (19).

El procedimiento administrativo en el Ecuador está regulado por el Código Orgánico Administrativo y se compone de tres fases claramente definidas que son: a. Inicio del procedimiento administrativo; b. Práctica de prueba; y, c. Terminación del procedimiento administrativo y ejecución. Sin embargo, previo a la iniciación del procedimiento, se prevé la posibilidad de que se realicen actuaciones previas y se ordenen medidas provisionales de protección tendientes a asegurar la eficacia del procedimiento.

#### 2.1 ACTUACIONES PREVIAS Y MEDIDAS PROVISIONALES DE PROTECCIÓN

Antes del inicio del procedimiento administrativo, se pueden realizar actuaciones previas de conformidad con lo previsto en el Código Orgánico Administrativo. Las actuaciones previas tienen como finalidad el conocer las circunstancias del

---

(16) MORALES, Marco, *Manual de derecho procesal administrativo*, CEP: Quito, 2011, 43.

(17) CASSAGNE, Juan, *Derecho administrativo*, Palestra: Lima, 2010.

(18) HARTMUT, Maurer, *Derecho Administrativo*, 17.<sup>a</sup> ed., Madrid: Marcial Pons, 2011, 471.

(19) RIVERO ORTEGA, Ricardo, «La codificación del procedimiento administrativo en América Latina: un hito más (Paraguay)», *Revista de Administración Pública*, 214, 279-292, 2021.

caso concreto, para determinar si los hechos sustentan la conveniencia o no de iniciar el respectivo procedimiento administrativo.

Las denominadas actuaciones previas pueden activarse a petición de parte interesada o de oficio por parte de la propia administración pública y proceden en todos aquellos casos en los que se pretenda iniciar un procedimiento administrativo destinado a determinar responsabilidades, así como también, en el procedimiento administrativo sancionador.

Siendo específicas, las actuaciones previas comprenden el conjunto de actividades de investigación, averiguación, auditoría o inspección, ordenadas por la autoridad administrativa competente y que tienen por objeto por una parte, determinar con claridad y precisión los hechos que son susceptibles de motivar la iniciación del procedimiento administrativo; y, por otra parte, la identificación de la persona o personas que puedan resultar responsables, así como también, determinar cualquier otra circunstancia relevante para el procedimiento.

Una vez realizada la petición de una actuación previa por la parte interesada o impulsadas de oficio por la misma administración, se procede a efectuar la respectiva investigación, auditoría o inspección de los hechos controvertidos, en virtud de los cuales, de encontrar mérito, se iniciará un procedimiento administrativo posterior. Como conclusión de estas actividades, la administración pública a través del funcionario competente deberá emitir un informe en el que se establezcan los hallazgos encontrados. Este informe debe ser puesto en conocimiento de la persona interesada, para que manifieste su criterio en relación con los documentos y los hallazgos preliminares. En caso de que las actuaciones previas hayan encontrado hallazgos que pudieren servir como prueba en el respectivo procedimiento administrativo tal situación será puesta en consideración del interesado.

Las actuaciones previas culminan con la emisión del informe citado, luego de lo cual, la administración pública deberá tomar la decisión de si inicia o no el correspondiente procedimiento administrativo. Esta decisión, en cuanto al inicio del procedimiento debe adoptarse en un plazo máximo de seis meses contados a partir del acto administrativo con el que se ordenan las actuaciones previas, pues caso contrario caduca el ejercicio de la potestad pública sancionadora, determinadora o de cualquier otra naturaleza conferida a la administración pública.

Es sustancial también señalar que el Código Orgánico Administrativo contempla la posibilidad de adoptar medidas cautelares, llamadas medidas provisionales de protección que consisten en el secuestro, la retención, la prohibición de enajenar, la clausura de establecimientos, la suspensión de la actividad, el retiro de productos, documentos u otros bienes, el desalojo de personas, las limitaciones o restricciones de acceso, así como otras que pudieren estar previstas en la ley.

Las medidas provisionales de protección, previo al inicio del procedimiento administrativo, pueden ser ordenadas por el órgano administrativo competente, cuando la ley lo permita, a petición de la parte interesada o de oficio, en tanto se puedan verificar la convergencia de varias condiciones como son: a. Que se trate de una medida urgente, es decir, de una medida que no puede esperar, dado que los hechos requieren ser atendidos con inmediatez; b. Que sea necesaria y proporcionada; y, c. Que la motivación no se fundamente en meras afirmaciones, esto es, que exista evidencia que permita generar una convicción razonada en la autoridad del porque ordenar la medida.

### III. LA EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS...

Como se mencionó anteriormente, las medidas provisionales de protección son previas a la iniciación del respectivo procedimiento administrativo, en tal virtud, serán confirmadas, modificadas o levantadas, cuando la administración pública adopte la decisión de iniciar el correspondiente procedimiento administrativo. En caso de que la autoridad pública decida no iniciar el procedimiento o cuando no se haya iniciado dentro del término de diez días desde la adopción de la medida provisional de protección ésta automáticamente quedará sin efecto.

#### 2.2 INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo, puede estar o no, precedido de actuaciones previas y medidas provisionales de protección, conforme se explicó en el acápite anterior. Sin embargo, el procedimiento en sí mismo se inicia por solicitud formulada por la parte interesada o de oficio cuando es impulsado por parte de la propia administración pública.

Si el procedimiento administrativo se inicia en virtud de la solicitud formulada por la parte interesada, éste obedecerá a una denuncia presentada por un particular, mediante la cual, pondrá en conocimiento del órgano administrativo competente, la existencia de un hecho que tiene mérito para la actuación de la administración pública.

La iniciación del procedimiento por denuncia presentada por un particular guarda relación con el derecho de petición que asiste al ciudadano que, a su vez, se configura en una garantía frente al Estado para formular reclamaciones ante la administración tendiente a tutelar derechos subjetivos o intereses legítimos de las personas.

La Constitución de la República del Ecuador reconoce y garantiza el derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas, estableciendo, con este reconocimiento, un derecho y a la vez una garantía frente a posibles actos arbitrarios o excesos en que podría incurrir la administración.

Doctrinariamente se destaca que el derecho de petición es un verdadero derecho político, y al estructurarse constitucionalmente, faculta a toda persona en forma individual y/o colectiva, para concurrir ante cualquier autoridad, solicitando de ella su actuación en general o el reconocimiento de un derecho de carácter subjetivo (20). El derecho de petición, en tal sentido, es sustancial en un Estado democrático pues faculta al ciudadano a requerir del poder público respuesta y solución a situaciones que afecten sus derechos.

Patricio Cordero expresa que el derecho de petición consiste en la facultad concedida a las personas de llamar la atención o poner en actividad a las autoridades públicas sobre un asunto determinado o una situación particular. Tiene por objeto reclamar un acto, positivo y determinado, que pertenece a la competencia jurídica de la autoridad pública» (21).

---

(20) BULLA, Jairo, *Derecho de Petición*, Ediciones Nueva Jurídica: Bogotá, 2012, 27.

(21) CORDERO ORDÓÑEZ, Patricio. *El Silencio Administrativo*, Editorial El Conejo: Quito, 2009, 23.

El derecho de petición es si mismo es un derecho constitucional básico del ciudadano frente al poder estatal que le permite acudir con solicitudes o reclamaciones concretas ante la autoridad pública a fin de tener una respuesta o resolución motivada por parte de la administración, es decir, es parte fundamental del procedimiento administrativo o más bien dicho es parte de un debido procedimiento administrativo.

Así como se prevé la facultad del administrado para ejercer su derecho de petición y solicitar a la autoridad pública el inicio de un procedimiento, el Código Orgánico Administrativo también reconoce un amplio campo de acción para que la autoridad administrativa pueda de oficio activar el inicio del procedimiento, pues se reconocen varias formas en que la administración puede impulsarlo. Así tenemos que, entre los mecanismos que se pueden emplear para la activación del procedimiento, están: a. La iniciativa propia, b. La orden superior; y, c. La petición razonada.

El primer mecanismo para impulsar de oficio el inicio de un procedimiento administrativo es la iniciativa propia que se verifica como consecuencia del conocimiento directo o indirecto de conductas o hechos susceptibles de ser sometidos a un procedimiento por parte del órgano administrativo competente, debido a los cuales decide activar el correspondiente procedimiento administrativo.

Del mismo modo, el procedimiento puede ser iniciado por orden superior, en el supuesto en que el inicio del procedimiento resulte como consecuencia de la disposición emitida por un órgano administrativo jerárquicamente superior que tenga conocimiento de hechos que justifiquen el establecimiento de un procedimiento administrativo.

Finalmente, la petición razonada es la propuesta de inicio del procedimiento realizada por cualquier órgano administrativo que, a pesar de no tener la competencia para iniciarlo, tiene conocimiento de hechos que ameritan la determinación de un procedimiento por parte del órgano que si tiene competencia para iniciarlo.

Con respecto al inicio de oficio del procedimiento, Agustín Gordillo enfatiza que se tratará generalmente de alguna irregularidad que un organismo técnico estima haber encontrado en las obras efectuadas por un contratista, o en el comercio o industria de algún particular, o en la forma de cumplirse una concesión de servicios públicos, etc. En tales hipótesis, debe darse traslado del informe técnico que señala la irregularidad a la empresa o individuo interesado, a fin de que haga su descargo y eventualmente produzca la prueba de que quiera valerse para refutar los hechos observados por el técnico (22).

En virtud de lo expuesto, resulta evidente que el Código Orgánico Administrativo ha conferido de manera amplia la potestad a la autoridad administrativa, para, en caso de tener conocimiento de hechos con mérito, inicie el respectivo procedimiento administrativo, lo cual, significa que cualquier órgano, institución o entidad que conforma el sector público, ante el conocimiento de hechos controvertidos, pueda iniciar por sí mismo el correspondiente procedimiento cuando es competente para aquello; o, en su defecto, solicitar al órgano competente el inicio del procedimiento, cuando no está revestido de esta competencia.

---

(22) GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Astrea: Buenos Aires, 2013, 228.

### III. LA EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS...

Con el inicio del procedimiento administrativo, la autoridad puede ordenar la práctica de varias medidas cautelares, esto, siempre y cuando existan los elementos de juicio suficientes para disponerlas. Entre otras, la autoridad puede ordenar medidas cautelares como el secuestro, la retención, la prohibición de enajenar, la clausura de establecimientos, la suspensión de la actividad, el retiro de productos, documentos u otros bienes, el desalojo de personas, las limitaciones o restricciones de acceso.

Las medidas cautelares citadas deben ser proporcionales y oportunas y su objeto consiste en asegurar la eficacia de la resolución a la que arribe la administración pública luego de agotar el respectivo procedimiento. Las medidas cautelares que se ordenen pueden ser modificadas o incluso revocadas, durante la tramitación del procedimiento, en virtud de circunstancias que lo justifiquen o de situaciones imprevistas o que no pudieron ser consideradas en el momento de la adopción de la medida cautelar.

#### 2.3 LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Una vez iniciado el procedimiento administrativo, la autoridad puede disponer la práctica de la prueba a fin de esclarecer los hechos que son motivo del procedimiento. La prueba es parte del debido proceso y consiste en el conjunto de actividades dirigidas a comprobar la existencia, veracidad o falsedad de los hechos que motivan el procedimiento administrativo, a fin de que la administración arribe a una decisión motivada que resuelva una controversia administrativa concreta.

Según el criterio de González, la prueba es una actividad procesal encaminada a demostrar la exactitud o la inexactitud de determinados hechos que han de servir de fundamento para una decisión (23), es decir, la prueba es un asunto estrictamente procesal y decisivo dentro de un procedimiento, pues a través de ella se acreditan o no los hechos en virtud de los cuales se entabló el procedimiento administrativo y en razón de los que la administración pública expresará su voluntad y emitirá su decisión.

Por otra parte, Hugo Alsina indica que la prueba consiste en toda esa actividad o ese conjunto de actividades tendientes a acopiar el material de conocimiento que va a necesitar el juez para decidir, constituye una carga para las partes, en plural; y esa actividad de acopio de material de hechos, de pruebas, que constituye esa carga para las partes, va a condicionar al juez, quien en su decisión no puede referirse a otros hechos distintos que a los acumulados, probados y alegados por las partes (24), si bien, esta definición se encuentra formulada en virtud del proceso judicial, existen varios elementos que son coincidentes con la jurisdicción administrativa y aplicables al procedimiento en dicha materia como son los asuntos concernientes a la carga de la prueba y en cuanto a la prueba como condición fundamental para la resolución de la administración

Jeremy Bentham, refiriéndose a la prueba expresa que en el más amplio sentido de la palabra se entiende por tal un hecho supuestamente verdadero que se pre-

---

(23) GONZÁLEZ PÉREA, Julio, *El Procedimiento Administrativo*, Madrid, 1964, 466.

(24) ALSINA, Hugo, *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*, Buenos Aires, 1958, 253.

sume debe servir de motivo de credibilidad respecto a la existencia o inexistencia de otro hecho. En ese sentido toda prueba comprende al menos dos hechos distintos: uno, que puede llamarse hecho principal, o sea aquel cuya existencia o inexistencia, se trata de probar y otro, denominado hecho probatorio, el cual se emplea para afirmar la negativa o afirmativa del hecho principal. Por tanto, toda decisión fundada en una prueba se actúa por vía de conclusión: dado tal hecho, se llega a la conclusión de la existencia de tal otro (25).

En definitiva, la prueba se puede definir como la actividad que ejecutan las partes encaminadas a conseguir la percepción y persuasión de la autoridad administrativa competente, respecto de aquellos hechos alegados oportunamente en el procedimiento (26).

Por lo general, la carga procesal de la prueba recae en el particular, sin embargo, cuando producto del procedimiento se pudiere generar su responsabilidad, la carga de la prueba asiste a la administración pública, ya que rige el principio de la oficialidad e instrucción, lo que impone esta carga a la administración (27) y, de tal modo, se concreta la función de cooperación de la administración hacia el administrado (28).

El Código Orgánico Administrativo respecto de este tema señala que la prueba deberá referirse estrictamente a los hechos controvertidos. En aquel supuesto en que la situación jurídica de la persona interesada pueda ser agravada con la resolución de la administración pública y en particular, cuando se trata del ejercicio de potestades sancionadoras o de determinación de responsabilidades de la persona interesada, la carga de la prueba le corresponde a la administración pública. En todos los demás casos la carga de la prueba le corresponde a la persona interesada.

La prueba en el procedimiento administrativo puede ser aportada en la primera comparecencia y debe ser anunciada a fin de garantizar el derecho a la defensa y la contradicción, de tal manera que la prueba que no se anuncie oportunamente, no puede introducirse al procedimiento ni debe ser considerada por la autoridad administrativa que conduzca el proceso.

La legislación ecuatoriana con relación al ejercicio de la contradicción menciona que la prueba aportada por la administración pública únicamente tendrá valor, si la persona interesada ha tenido la oportunidad de contradecirla en el procedimiento administrativo. Para este propósito la práctica de las diligencias dispuestas por la administración pública deberá ser notificada obligatoriamente a la persona interesada a fin de que ejerza su derecho de defensa y se lleve a debido procedimiento administrativo.

En definitiva, cabe mencionar que la prueba es un aspecto sustancial del debido procedimiento administrativo, esta debe ser anunciada en el momento oportuno y practicada durante el periodo probatorio dispuesto por la autoridad administrati-

(25) BENTHAM, Jeremy, «Tratados de las pruebas judiciales», *Serie Clásicos del Derecho Probatorio*, vol. 1, Editorial Jurídica Universitaria S. A., México, 2004, 8.

(26) PITA GRANDAL, Ana María, «Aproximación de la Prueba en el Procedimiento de Gestión Tributaria», en *El Tributo y su aplicación perspectivas para el siglo XXI*, Editorial Marcial Pons: Madrid, 2008, 1410.

(27) FRARE, Hugo, «Cuestiones en derredor del principio de oficialidad. ¿Concepto formal o sustantivo del Derecho Administrativo?», *RAP*, 11-29

(28) SOHMIDT, Assman, *La teoría general del derecho administrativo como sistema*, Marcial Pons: Madrid, 2003, 319-320.

### III. LA EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS...

va. La carga de prueba corresponde a la persona interesada, no obstante, si se tratase de hechos que pudieren ocasionar la responsabilidad, la carga de la prueba asiste a la administración. El objeto de la prueba es acreditar la existencia, veracidad o falsedad de hechos a fin de que la autoridad forme su convicción y emita su decisión.

#### 2.4 POTESTAD RESOLUTORIA Y TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo puede terminar de diversas formas que no requieren necesariamente, en todos los casos, de una decisión o resolución de fondo por parte de la administración pública respecto de los hechos controvertidos. Según la legislación ecuatoriana, el procedimiento administrativo puede culminar por: a. Acto administrativo, b. Silencio administrativo, c. Desistimiento, d. Abandono, e. Caducidad, f. Imposibilidad material de continuar con el procedimiento administrativo y g. Terminación convencional.

La forma común y normal en que un procedimiento administrativo termina es con la emisión de una resolución por parte de la administración pública, expresada a través de un acto administrativo que decide sobre los hechos puestos en conocimiento de la autoridad pública y respecto a la procedencia o no de la pretensión deducida por la parte interesada, por tal motivo, el acto administrativo constituye la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa por parte de un órgano público que produce efectos jurídicos individuales o generales, y que se agota con su cumplimiento y de forma directa.

Sumado a lo dicho, es pertinente hacer referencia al criterio esgrimido por García de Enterría y Ramón Fernández, quienes al tratar el acto administrativo sostienen que es la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria (29).

Roberto Dromi con una acepción mucha más amplia de acto administrativo señala que todo el obrar jurídico administrativo es acto administrativo (30). No obstante, en el presente caso, cuando se alude al acto administrativo, se debe entenderlo como la expresión de voluntad de la administración destinada a resolver un asunto en materia administrativa, luego haber agotado previamente el debido procedimiento.

Dentro de este marco, cabe mencionar que el contenido del acto administrativo concebido como la expresión de voluntad de la administración que termina el procedimiento, debe analizar los hechos, valorar la prueba, enunciar la normativa aplicable y, lógicamente, expresar la aceptación o rechazo total o parcial de la pretensión de la persona interesada.

Una cuestión relevante que prevé el Código Orgánico Administrativo en relación al acto administrativo como una forma de terminar el procedimiento, es la

---

(29) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Thomson Civitas: Madrid, 2004, 249.

(30) DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, Ciudad Argentina Editorial de Ciencia y Cultura, Buenos Aires, 2001, 143.



posibilidad que la administración pública, en caso de emergencia, pueda resolver sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo, para que esto suceda deben verificarse una situación de emergencia real en referencia a acontecimientos catastróficos, la continuidad en la provisión de los servicios públicos, situaciones que supongan grave peligro para las personas o el ambiente o de necesidades que afecten el orden interno o la defensa nacional, debidamente motivada. Este acto administrativo contendrá la determinación de la causal y su motivación, observando en todo caso los derechos individuales, el deber de motivación y la debida razonabilidad. Cuando el acto administrativo en situaciones de emergencia de algún modo afecte derechos individuales, la Administración requerirá autorización judicial que, de ser concedida, fijará los límites materiales y temporales.

Otra forma de terminar el procedimiento es mediante el silencio administrativo, el cual, debe ser entendido como un efecto jurídico de la voluntad de la Administración Pública que la ley prescribe ante su inacción frente a un ejercicio del derecho de petición. En efecto, el silencio administrativo procede ante la falta de pronunciamiento de la administración dentro de un término perentorio previsto previamente por la Ley, respecto de una petición concreta formulada oportunamente.

El término en Ecuador para que opere el silencio administrativo es de treinta días contados a partir de que el interesado presentó su solicitud o reclamo a la administración. De este modo, si la entidad pública omitió emitir el pronunciamiento correspondiente dentro de este término fatal, el ordenamiento jurídico dispone que la respuesta o pronunciamiento de la administración debe entenderse como positiva, en razón de lo cual, se genera el denominado acto administrativo presunto que es considerado como un título de ejecución que puede ejecutarse en sede judicial.

El procedimiento administrativo también puede finalizar por desistimiento presentado por la persona interesada, siempre y cuando, no esté prohibido por Ley y cumpla con los respectivos requisitos. Siguiendo el criterio de Juan Monroy se debe manifestar que el desistimiento es el acto jurídico procesal por el que, a solicitud de una de las partes, se eliminan los efectos jurídicos de un proceso, de algún acto jurídico procesal realizado en su interior, o de la pretensión procesal (31), es decir, el desistimiento implica la renuncia de la persona de continuar con el procedimiento.

En los casos de desistimiento, la persona interesada no puede volver a plantear, igual pretensión, en otro procedimiento con el mismo objeto y causa, por lo que, de cierta manera, la adopción del desistimiento genera el efecto de cosa juzgada en materia administrativa al impedir que la persona cuando ha desistido previamente, pueda con posterioridad presentar una nueva solicitud o reclamo con igual objeto y causa del anteriormente presentado.

El desistimiento puede presentarse por cualquier medio sea de forma verbal o escrita siempre que de aquello quede constancia en el expediente, además, puede ser deducido en cualquier momento del procedimiento antes de que se notifique el acto administrativo resolutivo.

---

(31) MONROY, Juan, *Jurisprudencia comentada, concepto de desistimiento*, Thémis: Lima 1969, 11.

### III. LA EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS...

Por su parte la administración pública en aquellos procedimientos que haya iniciado de oficio, podrá ordenar el archivo del procedimiento en caso de no encontrar mérito para la prosecución de causa administrativa, eso sí, se debe enfatizar que el archivo únicamente puede ser dispuesto en los supuestos y con los requisitos previstos en la ley.

El procedimiento administrativo también puede terminar por abandono, esto ocurre, cuando la persona interesada que impulso el inicio del procedimiento deja de proseguirlo o continuarlo durante determinado periodo de tiempo, así, la inactividad del administrado ocasiona el fin del procedimiento por expresa disposición de la Ley.

El abandono según la doctrina administrativa es una forma que pone fin al procedimiento y que consiste en que el administrado o particular demuestra inactividad o poco interés en la continuación del procedimiento administrativo y por dicha inactividad, pasado un tiempo determinado en la ley, la autoridad administrativa de oficio o a solicitud de parte, a través de una resolución; declara el abandono del procedimiento (32).

De acuerdo al Código Orgánico Administrativo, para que el procedimiento administrativo finalice por abandono se requiere que la persona interesada que inició el procedimiento deje de impulsarlo por al menos dos meses desde la última actuación. Cabe mencionar que el abandono no procede en los casos en que las administraciones públicas tengan pronunciamientos pendientes o que por el estado en que se encuentra el procedimiento no sea necesario el impulso de la persona interesada. Tampoco aplica el abandono cuando se trate de una resolución firme en la ejecución.

La caducidad es otra figura jurídica que pone fin al procedimiento administrativo y opera en aquel procedimiento que ha sido iniciado de oficio por la administración, cuando en dos meses contados a partir de la expiración del plazo máximo para dictar el acto administrativo, la autoridad pública no lo ha dictado, es decir la inacción de la administración pública por el tiempo previsto en la Ley finaliza el procedimiento.

Madariaga refiriéndose a la caducidad en el ámbito administrativo indica que es una sanción impuesta por el orden jurídico en vistas de resguardar el interés general de la colectividad, que sin lugar a dudas se encuentra comprometido en la ejecución de las actuaciones admitidas y facilitadas por un acto administrativo de efectos individuales. Si el titular de estas facultades no las ejerce dentro del tiempo previsto, debe la administración velar porque otro interesado pueda desarrollar la misma actividad lícita, en las mismas condiciones y con acceso a los mismos bienes de carácter público, generalmente escasos (33).

Aunque es poco común, el procedimiento administrativo puede llegar a su fin por una causa imprevista que ocasione la imposibilidad material de continuar con el procedimiento. La causa imprevista es aquella situación que siendo inesperada

---

(32) ANACLETO GUERRERO, Víctor, *Guía de Procedimientos Administrativos. Guía teórico-práctica para operadores y usuarios de la Administración Pública*, Editorial Gaceta Jurídica: Lima, 2003, 735.

(33) MADARIAGA, M, *Seguridad jurídica y administración pública en el siglo XXI*, Editorial Jurídica de Chile: Santiago, 1993, 103.

por la administración impide la continuidad de procedimiento por la imposibilidad de llegar a resolverlo.

Finalmente, la legislación ecuatoriana prevé como forma para finalizar el procedimiento administrativo a la terminación convencional que consiste en el convenio suscrito entre la administración pública con la persona interesada. Este acuerdo será posible y aplicable a un procedimiento de naturaleza administrativa, siempre y cuando, verse sobre materias susceptibles de transacción y la ley lo permita.

### **3. EL CONTROL JUDICIAL DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS A TRAVÉS DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 76, numeral 7, literal m) reconoce y garantiza el derecho de las personas a recurrir el fallo o la resolución en todos los procedimientos en que se decida sobre sus derechos. En concordancia con la disposición constitucional, el artículo 173 de la norma ibídem, establece que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la función judicial.

Bajo este marco constitucional, se consagra el derecho de las personas para recurrir los actos administrativos con los cuales se sientan inconformes. Dicha impugnación, según el ordenamiento jurídico ecuatoriano, puede realizarse tanto en sede administrativa como en sede judicial y su objeto consiste en impugnar la decisión de la autoridad pública contenida en un acto administrativo que ha sido dictado como consecuencia o resultado del procedimiento administrativo.

A este respecto, es importante enfatizar que la persona presuntamente afectada tiene la posibilidad de elegir si impugna el acto administrativo que le resulta gravoso ante los órganos de la función judicial o ante la máxima autoridad de misma administración pública que emitió el acto cuestionado. Cuando el recurrente elige activar directamente la vía judicial queda cerrada la posibilidad de impulsar la impugnación en la vía administrativa, por el contrario, si el impugnante elige recurrir a la vía administrativa mediante los recursos correspondientes, la activación de estos no impide que una vez resueltos, el recurrente pueda acudir a los órganos de la función judicial para impugnar las actuaciones administrativas.

En sede administrativa, el acto administrativo puede ser impugnado mediante recurso de apelación o recurso extraordinario de revisión. Realizando un análisis breve de estos recursos se puede sostener que el recurso de apelación se interpone dentro del término máximo de diez días contados a partir de la notificación del acto administrativo, ante el órgano que lo dictó y su conocimiento corresponde a la máxima autoridad administrativa de la administración pública, quien deberá resolverlo en un plazo máximo de un mes contado desde la fecha de su interposición. En la resolución del recurso de apelación la máxima autoridad de la administración pública de que se trate admitirá en todo o en parte o desestimarás las pretensiones formuladas en la apelación, también puede ocurrir que se declare la inadmisión del recurso, cuando esta no cumpla con los requisitos exigidos para su interposición.