

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derecho Administrativo

La prueba en el recurso de revisión

Karla Verónica Mejía Cholo

Tutor: Edison René Toro Calderón

Quito, 2020



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Karla Verónica Mejía Cholo, autora de la tesis intitulada “La prueba en el recurso de revisión”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos para la reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación; durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamo por parte de terceros respecto a los derechos de autora de la obra antes referida, Yo asumiré toda la responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo sin anexos en formato impreso y digital o electrónico.

7 de septiembre de 2020

Firma: _____

Resumen

Se estudia el recurso de revisión y el análisis de la prueba en el procedimiento administrativo común, con el fin de identificar cómo la naturaleza extraordinaria del recurso de revisión incide en la observancia de los principios de instrucción y oficialidad respecto a la carga de la prueba.

Es importante esta investigación porque sitúa al recurso extraordinario de revisión en sede administrativa, como el medio de impugnación que permite al particular buscar una solución a situaciones de injusticia cuando han sido vulnerados sus derechos subjetivos e interés legítimos mediante la actuación administrativa.

La finalidad del recurso radica en que en vía administrativa se enmienden los errores derivados de la actuación de la Administración Pública, y se emita la respectiva resolución que comprenda una decisión factible a favor del administrado. En efecto, dentro del procedimiento administrativo, la prueba comprende los datos que completan el contenido de los fundamentos que el administrado alega con el propósito de crear evidencia ante la Administración Pública, razón por la cual, en el presente trabajo el análisis se profundiza respecto de la carga probatoria en el recurso extraordinario de revisión, analizando su desarrollo en las causales de interposición previstas en el Código Orgánico Administrativo.

Se utiliza el método de investigación dogmático, con el cual es posible la explicación de la normativa ecuatoriana vigente y su contraste con criterios doctrinarios y referentes de carácter jurisprudencial, del modo más adecuado a las figuras jurídicas que aborda esta tesis. Con el estudio realizado se busca conseguir la implementación progresiva y afirmativa por parte de los administrados, pues se identifica al recurso extraordinario de revisión como un mecanismo de protección idóneo que tienen los administrados frente a los órganos de la Administración Pública, requiriendo que los servidores públicos encargados de resolver los recursos actúen con una verdadera imparcialidad.

Palabras claves: impugnación, recursos administrativos, recurso extraordinario de revisión, procedimiento administrativo, prueba, carga probatoria

A mis padres César y Elena, por su amor incondicional, su lucha diaria y ser un ejemplo a seguir, ya que sin ellos no hubiera sido posible mi desarrollo humano y mi formación profesional.

A mis hermanos Mónica, Andrés y Anita, por quererme tanto y acompañarme en cada momento importante de mi vida.

A mis sobrinos Alejandro, Carlitos, Leonel, Valeria y Raphaella, por la alegría que dan a mi corazón.

Agradecimientos

A la Universidad Andina Simón Bolívar, a su personal docente y administrativo, por su apoyo y compromiso en el alto nivel educativo que imparten; en especial al doctor Edison Toro, quien fue mi guía para lograr la realización de este trabajo, con paciencia y compromiso.

Además, a todos mis compañeros y amigos, quienes de una forma u otra contribuyeron para el desarrollo del presente trabajo en ideas, apoyo y motivación.

Tabla de contenidos

Introducción.....	13
Capítulo primero El recurso de revisión en el ámbito administrativo.....	17
1. El acto administrativo.....	17
2. Antecedentes y concepto de la impugnación jurídica: La estructuración de los medios de impugnación, en sede administrativa.....	19
3. Los recursos administrativos	23
4. Clasificación de los recursos administrativos	27
4.1 Recursos ordinarios	30
4.1.1 Recurso de apelación.....	31
4.1.2 Recurso de reposición	32
4.2 Recursos extraordinarios	33
5. El recurso extraordinario de revisión en el ámbito administrativo.....	34
5.1 Naturaleza jurídica.....	38
5.2 Características del recurso de revisión	40
5.3 Requisitos para interponer el recurso de extraordinario de revisión	41
5.4 Trámite del recurso extraordinario de revisión	42
5.4.1 Admisibilidad del recurso extraordinario de revisión.....	42
5.4.2 Resolución del recurso extraordinario de revisión.....	43
Capítulo segundo La prueba en el procedimiento administrativo común	45
1. El procedimiento administrativo común.....	45
2. Naturaleza jurídica.....	47
3. Características.....	50
4. Etapas del procedimiento administrativo.....	51
5. La prueba en el procedimiento administrativo común.....	55
5.1 Concepto de la prueba	55
5.2 Finalidad.....	57
5.3 Oportunidad.....	58
5.4 Medios de prueba	60
5.5 Regla del contradictorio	62
5.6 Gastos de la prueba.....	63

6. Principios y reglas relacionados con la prueba en el procedimiento administrativo común.....	64
6.1 Principio de oficialidad	65
6.1.1 Principio de impulso de oficio	66
6.1.2 Principio de instrucción.....	67
6.2 Principio de informalismo en favor del administrado	68
6.3 Motivación como obligación de la Administración Pública	69
7. La carga de la prueba en el procedimiento administrativo común	72
7.1 Derechos del administrado	74
7.2 Obligaciones de la Administración	76
Capítulo tercero La prueba en el recurso extraordinario de revisión	81
1. La carga de la prueba en derecho administrativo	81
1.1 La carga de la prueba en los procedimientos administrativos.....	85
1.1.1 Procedimientos constitutivos	86
1.1.1.1 Procedimientos autorizatorios	86
1.1.1.2 Procedimientos sancionatorios	88
1.1.2 Procedimiento administrativo de impugnación.....	89
2. La prueba en el recurso de revisión	89
2.1 La carga de la prueba en el recurso extraordinario de revisión.....	90
2.2 Vinculación de la prueba en las causales de interposición del recurso de revisión	93
2.2.1 Error de hecho evidente y manifiesto al dictar el acto recurrido	94
2.2.2 Error de derecho evidente y manifiesto al dictar el acto recurrido	96
2.2.3 Documentos posteriores que evidencien el error en la resolución recurrida	98
2.2.3.1 Nuevos documentos	99
2.2.3.2 Documentos de valor esencial.....	99
2.2.3.3 Documentos cuya aportación previa al procedimiento fue imposible para el interesado.....	99
2.2.4 Documentos o testimonios declarados falsos por sentencia ejecutoriada, que hayan influido en la emisión de la resolución	100
2.2.5 Sentencia judicial ejecutoriada que declare una conducta punible que motive la resolución	102
Conclusiones y recomendaciones.....	105
Bibliografía.....	109

Introducción

En los últimos años, la actividad administrativa en Ecuador ha atravesado un incremento vertiginoso, debido al crecimiento del aparataje estatal, su estructura y la ramificación de su poder en el ejecutivo, legislativo, judicial, electoral; y, transparencia y control social, a través de los cuales el Estado planea brindar una mejor y eficaz prestación de servicios y funciones públicas. Por ello, los servidores públicos en toda actuación administrativa y procedimiento administrativo deben garantizar la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, quienes tienen una participación activa cuando la Administración Pública emite actos administrativos que pueden vulnerar o transgredir sus derechos o intereses legítimos.

Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia que contempla, por un lado, la posibilidad para los particulares de impugnar los actos emanados de la Administración a través de recursos administrativos los que permiten cuestionar el contenido de la decisión de la administración con el objeto de que el acto sea revocado o rectificado; y, por otro, constituyen una oportunidad a la autoridad para que revise sus propias actuaciones y de esta manera evitar acudir a los órganos jurisdiccionales.

El recurso de revisión es un medio utilizado para impugnar lo decidido en un procedimiento administrativo, entendido éste como el cauce para obtener un pronunciamiento definitivo de la Administración sobre un asunto determinado. Se trata de un recurso excepcional y tasado, que tiene como fin principal conseguir una justicia administrativa eficaz, requisito ineludible para balancear adecuadamente la potestad resolutoria de la Administración y garantizar la defensa de los derechos de los administrados. Tiene el carácter de extraordinario por cuanto procede en contra de actos administrativos, los que se presumen legítimos y que han causado estado; por lo que procede únicamente en los casos previstos en la Ley y que son considerados restrictivos.

Es en este sentido, que los fundamentos y de manera especial la o las causas que motivan al recurso, deben ser planteadas con claridad y precisión, pues deberán en el momento oportuno ser debidamente probadas. De esta manera, es indudable que a través de la prueba el recurrente debe demostrar los hechos constitutivos de su pretensión, en tanto que a la Administración le incumbe probar las excepciones determinantes de su legitimidad que alega a su favor, por tanto, la prueba en el recurso de revisión juega un

papel preponderante en la decisión, pues se debaten hechos que se han declarado probados y sobre cuya base se ha resuelto.

Los artículos 76 y 173 de la Constitución de la República del Ecuador, establecen la protección a las garantías fundamentales, esenciales y básicas de cualquier proceso, como: la impugnación de los actos administrativos en sede administrativa y judicial; referente a la prueba, tenemos: el derecho a defenderse; el derecho a presentar y controvertir las pruebas; el derecho de que sólo las pruebas obtenidas o actuadas en legal y debida forma tendrán eficacia probatoria.

El recurso de revisión y la prueba son temas muy importantes, que en esta oportunidad se pretende analizar teniendo como base las disposiciones establecidas en el Código Orgánico Administrativo (en adelante, COA), promulgado el 7 de julio de 2017, y que entró en vigencia en julio del 2018, como el instrumento que regla los aspectos integrantes de la relación entre administrados y la administración pública.

El primer capítulo estudia el recurso extraordinario de revisión, para lo cual se parte con una breve reseña de los medios de impugnación en sede administrativa, consecuentemente, se aborda los recursos administrativos, en cuanto a su concepto y fundamento, para centrarse en su clasificación, acercándose así al tema central del capítulo.

En este primer acercamiento, también resulta imprescindible hacer un análisis de lo que es el acto administrativo, en virtud de que dicha figura jurídica es el objeto de impugnación en los procedimientos de tipo recursivo. De igual manera, se abordará brevemente su concepto y los requisitos de su validez administrativa, así como su eficacia.

Del recurso de revisión, se profundizará el estudio en cuanto a revisar su concepto, naturaleza jurídica y características. También, se estudiará los requisitos para la interposición del recurso de revisión y la sustanciación en sede administrativa.

El segundo capítulo abarca dos temas amplios e importantes que merecen ser abordados de forma interdependiente, así esta: el procedimiento administrativo, esto es, la forma como las autoridades deben actuar para resolver las diversas peticiones de los administrados; y el desarrollo de la carga de la prueba.

Respecto al procedimiento administrativo común, se analiza su definición y naturaleza jurídica, para señalar las características y etapas del procedimiento de acuerdo a lo establecido por la doctrina y la norma de la materia administrativa.

En cuanto a la prueba, se señala los aspectos que el COA plantea: finalidad, oportunidad, regla del contradictorio, los gastos que se incurren en la práctica de la prueba; y, finalmente, hacer referencia de la carga probatoria.

Conforme se había señalado en el procedimiento administrativo común, la obtención de pruebas y la averiguación de hechos pueden ser efectuadas de oficio o a petición de parte, en aplicación de los principios de instrucción y oficialidad, por lo que es pertinente señalar algunas concepciones de estos principios pues constituyen un antecedente importante para el desarrollo de la pregunta central planteada en esta investigación; sin dejar de mencionar los derechos del administrado y las obligaciones de la Administración al momento de la carga probatoria.

En el tercer y último capítulo, se analizará la carga de la prueba en la teoría general del proceso, así como en materia administrativa; también se desarrollará una diferencia entre la prueba en el procedimiento administrativo común a través del cual se constituye el acto administrativo y el procedimiento administrativo de impugnación del acto recurrido. Para concluir se hace referencia, a la aplicación de la prueba en las causales establecidas para la interposición del recurso extraordinario de revisión, según el COA.

Finalmente, se puntualizan las correspondientes conclusiones y recomendaciones del presente estudio.

Capítulo primero

El recurso de revisión en el ámbito administrativo

Para abordar el recurso extraordinario de revisión dentro del procedimiento administrativo es necesario realizar un primer acercamiento a la forma en que la administración pública emana su voluntad, esto es, el acto administrativo, y como éste es el objeto de impugnación por parte del administrado.

En este sentido es necesario definir el acto administrativo, sus elementos constitutivos, y sus requisitos de validez y eficacia.

1. El acto administrativo

Es necesario comprender y analizar los actos administrativos que, según el COA, lo define como:

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.¹

Un acto administrativo es en esencia “toda declaración de un órgano del Estado, o de un ente no estatal, emitida en ejercicio de la función administrativa, bajo un régimen jurídico exorbitante, productora de efectos jurídicos directos e individuales respecto de terceros”.²

José Villar citado por Pérez, expone que acto administrativo “es el ejercicio singular de potestad en aplicación del ordenamiento jurídico, por parte de un órgano de la administración pública, dentro de la esfera de sus competencias, por el que se crea, extingue, modifica o tutela una situación jurídica individualizada”.³

En base a las definiciones de carácter legal y doctrinario que se han citado se puede precisar al acto administrativo como la declaración de voluntad unilateral emanada de la

¹ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, Registro Oficial 31, Suplemento, 7 de julio 2017, art. 98.

² Alberto Pérez, *Teoría general del acto administrativo* (México: Porrúa, 2010), 4.

³ José Villar, *Apuntes del derecho administrativo* (España: Dykinson, 1977), 90, citado en Pérez, *Teoría general del acto administrativo*, 25.

Administración Pública en ejercicio de una potestad estatal que produce efectos jurídicos de orden individual en forma directa e inmediata.

Los actos administrativos tienen efectos jurídicos de presunción de legitimidad, ejecutividad, ejecutoriedad e impugnabilidad.

Para que se produzcan efectos jurídicos en un acto administrativo, este debe tener validez y eficacia. Según Sánchez define la validez en los siguientes términos:

[...] consiste en su conformidad con el ordenamiento jurídico, consecuencia del respeto a la legalidad o del sometimiento a las exigencias del derecho vigente [...] y la eficacia [...] en la producción de efectos del acto administrativo o en la aplicación del acto a sus destinatarios para que surta efectos respecto de ellos. La eficacia del acto administrativo se debe pues entender encaminada a producir efectos jurídicos.⁴

Respecto a la validez del acto administrativo, es necesario manifestar que los particulares tienen derecho a que los órganos administrativos se sujeten a la ley⁵ y que en su emisión se cumplan cada uno de los requisitos señalados en el artículo 99 del COA, así tenemos: “competencia, objeto, voluntad, procedimiento y motivación”.⁶

En cuanto a la eficacia, cabe señalar que cuando el acto administrativo debe ser notificado en legal y debida forma al administrado, para gozar de eficacia.

Por ello Santofimio Gamboa manifiesta que: “La falta de notificación del acto administrativo conlleva su ineficacia, que consiste en la imposibilidad de producir los efectos para los cuales se profirió, en consideración a que la publicidad del acto administrativo es un requisito indispensable para que las decisiones administrativas sean obligatorias”.⁷

En consecuencia, la notificación es importante, así como lo señala la ley ya que constituye una de las etapas del procedimiento que tiene por objeto, dar firmeza a la decisión administrativa, siendo un requisito para su ejecución válida.⁸

En definitiva, todo acto administrativo debe ser comunicado, para que los interesados conozcan de la existencia y puedan ejercer sus derechos, es decir que para que se produzca la integración del acto administrativo, el interesado a quien va dirigido deberá tener conocimiento para causar efecto jurídico, o para que el administrado, en caso

⁴ Carlos Sánchez, *Acto administrativo. Teoría general* (Bogotá: Legis, 2004), 99.

⁵ Luis Delgadillo, *Elementos de Derecho Administrativo* (México: Limusa, 2003), 165.

⁶ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 99.

⁷ José Santofimio, *Acto Administrativo, Procedencia, Eficacia y Validez* (Colombia: Universidad Externado de Colombia, 1994), 95.

⁸ Zaira Fonseca, “Problemas de eficacia en actos administrativos expedidos por medios electrónicos”, *Revista In Vestigium Ire* 5, n.º 1 (2014): 9, revistas.ustatunja.edu.co/index.php/ivestigium/article/download/608/699.

de no encontrarse conforme con el mismo, pueda hacer uso de los diferentes mecanismos de impugnación.

2. Antecedentes y concepto de la impugnación jurídica: La estructuración de los medios de impugnación, en sede administrativa

Si bien el propósito del presente trabajo es referirse al recurso extraordinario de revisión en el ámbito administrativo, es necesario mencionar, los antecedentes y concepto de la impugnación jurídica y la estructuración de los medios de impugnación, en sede administrativa. Para tratar el tema, se hace referencia al profesor colombiano Cuello Iriarte, quien acertadamente menciona:

las definiciones son sumamente útiles y sin ellas sería inviable cualquier trabajo científico; definid y no disputareis. Y para que ella sea completa, para que realmente contenga la esencia, se ha de partir de la etimología, de lo gramatical del vocablo y de los antecedentes históricos de la institución.⁹

En vista de lo anterior, en cuanto a la evolución de la impugnación como institución jurídica del derecho administrativo, sus antecedentes se remonta a sociedades antiguas, donde la impugnación era una concepción inexistente debido al carácter religioso de las manifestaciones de la autoridad, consideradas como una expresión de la divinidad y por ende revestían el carácter de infalibles, lo cual dio paso a la tesis teocéntrica de la voluntad de la administración.¹⁰

Principalmente con el advenimiento de la Revolución francesa de 1789, y el consecuente sometimiento de la “autoridad” al derecho (Estado de derecho), cobra vigencia la tesis laica, donde se reconoció que las resoluciones emanadas por el detentador del poder (monarca), podían adolecer de errores. Vale la pena resaltar que este reconocimiento ya se había dado en la Roma republicana.¹¹

⁹ Gustavo Cuello, *Medios de impugnación en el derecho administrativo* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Vniversitas, 2004), accedido 27 de febrero de 2019, 800, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82510720>.

¹⁰ “En efecto, como lo recuerda Loza Pintado, para el pueblo germano primitivo la sentencia o resolución de la autoridad era una expresión de la divinidad y tenía el carácter infalible de ésta, de allí que no cabía dudas sobre su acierto. Luego, en los reinos europeos continentales de las épocas medievales y barrocas, no sólo que la palabra del monarca era la ley única sino también sus sentencias eran consideradas como decisiones infalibles contenedoras de la verdad”. Álvaro Mejía, *Naturaleza Jurídica de los Recursos Administrativos en Materia Tributaria* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013), 6.

¹¹ Frente a estos sistemas jurídicos teócratas, nos encontramos desde muy antiguo con sociedades donde el proceso era laico, lo cual comportó el reconocimiento de que las resoluciones podían adolecer de errores. Ejemplo de ello es la Roma Republicana, donde pese a que las decisiones del Iudex –funcionario

La impugnación administrativa tiene como antecedente importante la revolución francesa, la cual fortaleció la independencia de la administración pública frente a la función judicial, a fin de que la misma Administración juzgue las acciones y actividades de sus propios funcionarios. Una característica del derecho administrativo en Francia es su creación jurisprudencial; sin embargo, este rasgo del derecho administrativo no se trasladó íntegramente en el derecho administrativo en España y en América Latina, países en los cuales las normas administrativas son de origen principalmente legislativo, sin desconocer la creciente jurisprudencia en las ramas del derecho.¹²

Un breve recorrido por la historia presenta cómo los Estados se han ido consolidando hasta la actualidad, predominantemente los ordenamientos jurídicos occidentales consagraron sus diversos cuerpos normativos, siendo la Constitución, el texto legal donde se encuentra fundamentado los derechos y libertades de los ciudadanos, donde se reconoce la facultad de las personas para impugnar ante la misma autoridad que la expidió o ante el superior jerárquico, dentro de la misma Administración, toda actuación administrativa que afecte o lesione el derecho subjetivo.

En la normativa ecuatoriana, la legislación administrativa se encuentra en la Constitución y en las leyes. La impugnación administrativa de las actuaciones de la administración pública se desarrolla conforme al Código Orgánico Administrativo. Según Efraín Pérez, en Ecuador y en el resto del mundo, el derecho administrativo ha evolucionado a partir de “un derecho de la aplicación de las potestades públicas” sobre el *administrado*, a ser una “normativa de defensa de los derechos humanos del *particular*”.¹³ (Énfasis añadido)

La posibilidad de cuestionar las actuaciones jurídicas de la Administración Pública se fue estructurando mediante lo que doctrinariamente se conoce como *los medios de impugnación*, sobre los cuales se hace referencia a continuación.

El proceso de evolución de impugnación de las actuaciones de la Administración Pública, también conllevó a que se fuera estructurando diversas acepciones entorno a ella. Para esto se parte de la definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua

público investido de potestad para administrar justicia– nacían con autoridad de cosa juzgada, ésta era puramente formal ya que podía discutirse sobre la imperfección de su contenido y si llegaban a ser consideradas injustas, no podían obligar a las partes ya que eran tomadas por inexistentes”.⁴ Efraín Pérez, *Manual de Derecho Administrativo* (Bogotá: Editorial Temis S.A., 2019), 11.

¹² Efraín Pérez, *Manual de Derecho Administrativo* (Bogotá: Temis S.A, 2019), 2.

¹³ *Ibíd.*, 3.

Española, para luego dar paso a los conceptos jurídicos que han elaborado algunos reconocidos tratadistas.

Impugnación, deriva de la voz latina *impugnatio, onis*, que traduce “ataque asalto”, y que para el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua es la “acción y efecto de impugnar”. A su vez, impugnar, viene del latín *impugnare*, “combatir, atacar, acometer”; que igualmente el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define como ‘combatir, contradecir refutar; interponer un recurso contra una decisión judicial.¹⁴

Para otro autor, “la impugnación es una facultad o derecho que la ley otorga al administrado para conseguir la enmienda de los errores en que los funcionarios hayan incurrido en sus actuaciones públicas”.¹⁵

Por otra parte, se define *impugnar* como la “Oposición, refutación, contradicción, formal de los procedimientos administrativos”.¹⁶

En similar teoría de pensamiento Loza concierta que:

en su más estricto sentido, la impugnación es la institución destinada a impedir que una sentencia - acto o resolución administrativa - considerada injusta o violatoria a la ley o a la jurisprudencia produzca efectos jurídicos, efectos que por la misma razón no restablecerán la paz ni dirimirán satisfactoriamente la controversia y que, por el contrario, crearán nuevos conflictos o motivos de Litis.¹⁷

La impugnación no es otra cosa que expresar inconformidad respecto al contenido de un acto administrativo, con la finalidad de provocar su modificación o revocación, por considerarlo lesivo para el interés público o propio.¹⁸

Las citadas concepciones de dichos tratadistas, permiten definir impugnar como el derecho de refutar frente a cualquier acto administrativo que está transgrediendo los derechos constitucionales de las personas cuando la manifestación de voluntad de la administración es errónea o lesiva.

Haciendo referencia al ordenamiento jurídico ecuatoriano, la impugnación se sustenta en una sólida base constitucional, con preceptos que otorgan al administrado el derecho de impugnar, recurrir o cuestionar las actuaciones de la administración, así como la obligación del Estado de revisar sus manifestaciones jurídicas.

¹⁴ Gustavo Cuello, *Medios de impugnación en el derecho administrativo*, 4.

¹⁵ Benigno Cabrera, *Teoría General del Proceso y de la Prueba* (Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo, 1996), 289.

¹⁶ Hernán Jaramillo, *Manual de Derechos Administrativo* (Loja: Universitaria, 1998), 297.

¹⁷ Eduardo Loza, *La casación en el proceso civil* (Quito: Editorial Ecuador, 1990), 41, citado en Álvaro Mejía, *Naturaleza jurídica de los recursos administrativos en materia tributaria* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2009), 9.

¹⁸ Enrique Rojas, *La teoría del proceso* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002), 193.

La Constitución de la República del Ecuador del 2008, respecto a la posibilidad de impugnar, establece lo siguiente:

Art. 76.- número 7, letra m). - Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.[...]

Art. 173.- 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.¹⁹

Por tanto, la impugnación se encuentra establecida como un derecho constitucional para refutar u oponerse en sede administrativa o judicial a una decisión general o especial que, en ejercicio de sus funciones, tome la autoridad administrativa, que afecta o pueden afectar a derechos, deberes e intereses de particulares.

A continuación, citando a varios tratadistas, se va a conceptualizar los medios de impugnación:

Los medios de impugnación son actos procesales de las partes o de terceros que se promueven con la finalidad de que se revise una resolución o actuación procesal para que se corrija o anule. La revisión puede quedar a cargo del órgano jurisdiccional o de un superior jerárquico.²⁰

Álvarez define: “Los medios de impugnación son mecanismos procesales a través de los cuales las partes en un proceso pueden pedir la revisión de las resoluciones judiciales dictadas, pretendiendo su modificación o anulación. Su objetivo principal es el de minimizar el error judicial”.²¹

De acuerdo a Ovalle “el concepto de medios de impugnación alude, precisamente, a la idea de luchar contra una resolución judicial, de combatir jurídicamente su validez o legalidad”.²² Es necesario considerar que el concepto se debe extender a la sede administrativa y no únicamente referirse a una resolución judicial sino también a la decisión que adopta la administración.

En consecuencia, se puede decir que los medios de impugnación en materia administrativa, son los mecanismos procesales consagrados en el ordenamiento jurídico para que los interesados o la administración de oficio, puedan obtener la revisión de

¹⁹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, arts. 76-173

²⁰ Colegio de Profesores de Derecho Procesal-Facultad de Derecho UNAM, *Diccionarios Jurídicos Temáticos- Derecho Procesal* (México: Oxford, 1995), 672.

²¹ Antonio Álvarez, “Apuntes de Derecho Procesal Laboral: Medios de Impugnación”, accedido 2 de marzo de 2018, párr. 3, https://ocw.uca.es/pluginfile.php/1280/mod_resource/content/1/procesal12.pdf.

²² José Ovalle, *Los medios de impugnación en el código procesal civil del distrito federal* (México: Facultad de Derecho de la UNAM, 1977), 299.

ciertas decisiones administrativas por las autoridades que las expidieron o por su superior, para así confirmar o modificar su voluntad.

Vale la pena señalar que cuando es un particular quien impugna el acto al sentirse afectado en su derecho subjetivo por la actuación de la administración, corresponde a un escenario de los recursos, reclamos o denuncias; mientras que si se trata de la propia administración, quien de oficio revisa su actuar, la circunscripción se desarrolla en la órbita de la revocatoria o acción de lesividad.

Para garantizar la facultad de impugnar el accionar administrativo, por parte de los particulares que se crean perjudicados por sus efectos, el único modo de hacerlo es estableciendo los medios de impugnación que permitan mantener en todo momento el imperio de la Ley dentro de la Administración Pública, evitando acudir a la impugnación vía judicial, cuyos trámites puedan resultar extensos y engorrosos.

Patricio Secaira señala que la facultad jurídica del administrado para impugnar sea en sede administrativa un acto administrativo por el cual se sienta perjudicado, constituye la capacidad de éste, a la réplica y contradicción expresa a la voluntad de la administración, y considera que el mecanismo para ejercer el derecho de impugnación se denomina recurso, que se constituye en la garantía legal del sujeto pasivo del acto administrativo.²³

3. Los recursos administrativos

Para proporcionar una idea general se acude a la definición de recursos en derecho, que según el jurista Mario Aguirre, es “el acto procesal de parte o persona legitimada para interponerlo, por él se impugna una resolución judicial que causa perjuicio o gravamen, a fin de obtener su reforma, sustitución o anulación”.²⁴

Haciendo mención a Lino, señala que los recursos son:

[...] aquellos actos procesales en cuya virtud quien se considera agraviado por una resolución judicial pide, en el mismo proceso y dentro de determinados plazos computados desde la notificación de aquella, que un órgano superior en grado al que dictó, o en su caso este mismo, la reforme, modifique, amplíe o anule.²⁵

²³ Patricio Secaira Durango, *Curso breve de Derecho Administrativo* (Quito: Editorial Universitaria, 2004), 185.

²⁴ Mario Aguirre, *Derecho procesal Civil* (Guatemala: Vile, 2009), 343.

²⁵ Enrique Lino, *Derecho Procesal Civil* (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1975), 29, citado en Osvaldo Gozáni, *Elementos de Derecho Procesal Civil* (Buenos Aires: Ediar, 2005), 418.

Según Enrique Sayagués Laso, los recursos pueden definirse como “los distintos medios que el derecho establece para obtener que la administración, en vía administrativa, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque”.²⁶

Para Agustín Gordillo, los recursos administrativos pueden ser considerados como “remedios o medios de protección”,²⁷ a través de los cuales los administrados que se sientan afectados por las decisiones de la administración puedan impugnarlos y de esta manera defender sus derechos.

Juan Pablo Cajarville Peluffo dice:

El recurso administrativo puede definirse como la manifestación de voluntad unilateral y recepticio, emanada de un sujeto debidamente legitimado que se considera lesionado por un acto administrativo cuyo contenido consiste en la petición, dirigida a la administración en tiempo oportuno, de que se dicte un nuevo acto administrativo revocatorio, anulatorio, modificadorio o sustitutivo.²⁸

García, Hernández y Pichinte mencionan que

El recurso administrativo constituye un procedimiento legal que dispone el particular, que ha sido afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo determinado, con el fin de obtener de la autoridad administrativa una revisión del propio acto que emitió, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de que ella encuentre demostrada la ilegalidad del mismo a partir de los agravios esgrimidos por el gobernador. En resumen el recurso administrativo constituye un medio de defensa que prevé la ley a favor del particular.²⁹

Dentro de las conceptualizaciones citadas se observa que lo común es que los administrados a través de los recursos solicitan la revisión de una decisión a una resolución dictada por la autoridad, porque se considera contraria al ordenamiento jurídico, con la finalidad que sea modificada o revocada.

En ese sentido, los efectos de la impugnación en sede administrativa, se interponen en algunos casos, ante la misma autoridad y en otras ante el inmediato superior de la

²⁶ Enrique Sayagués, *Tratado de Derecho Administrativo* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002), 470.

²⁷ Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas* (Montevideo: Fundación Cultura Universitaria, 2002), 181, http://www.gordillo.com/pdf_tomo4/capitulo3.pdf.

²⁸ Juan Cajarville, *Recursos administrativos: conceptos, elementos y presupuestos. Un estudio comparativo de los regímenes peruano y uruguayo* (Perú: Revista de la facultad de Derecho PUCP: 2011), 98

²⁹ Ilma García, Hebert Hernández y Antonia Pichinte, “La eficacia de los recursos regulados en la Ley de Procedimientos Uniformes para la presentación, trámite y registro o depósito de Instrumentos en los Registros de la Propiedad Intelectual interpuso en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas de la Primera Sección del centro en el periodo 2007 al 2008: Un estudio comparativo con los recursos regulados con anterioridad por el Código Civil, el Reglamento de la Ley de Reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas y la Ley de Dirección General de Registro” (tesis de pregrado, Universidad de El Salvador, 2009), 33, <https://bit.ly/37kz1pK>.

autoridad que emitió el acto administrativo, tales como el recurso de apelación y el recurso extraordinario de revisión, conforme la normativa nacional, otorgando a los administrados la opción de que se realicen los correctivos oportunos del caso en concreto, siempre respetando sus derechos.³⁰

Los recursos se refieren a las impugnaciones que un particular afectado por un acto administrativo recurre contra la administración para obtener la modificación, revocación o invalidación de una resolución administrativa, siempre y cuando este haya causado agravio al administrado otorgándole la oportuna solución del conflicto a favor del interesado, reconociendo que la Administración Pública está a la orden de los ciudadanos, es decir todas sus funciones y obligaciones están a favor de la protección de los derechos de la ciudadanía.

Por dicha razón nace la necesidad de determinar los medios que permitan a la Administración revisar sus propios actos; por ello se parte de la posibilidad que tiene la Administración Pública para reconsiderar y reparar una decisión que lesione los derechos e intereses de los particulares, antes de que se convierta en firme, así como en la garantía de subsanar un posible error en la interpretación y aplicación de la ley, o en el reconocimiento de las pruebas practicadas, basado en la observancia de las normas y principios, por la decisión que de otra instancia dentro de la propia Administración; es decir, para que surja la corrección del error cometido por un órgano administrativo inicial éste debe desarrollarse por un segundo órgano, el cual pretende una adecuada y acertada aplicación del Derecho de un caso concreto.

Haciendo referencia a García y Fernández, el administrado no siempre se encuentra ante la administración en una posición de pasividad, sino que también es titular de situaciones jurídicas activas, de derechos e intereses e, inclusive, de verdaderas potestades ejercitables frente a los entes públicos, siendo necesario también establecer un sistema que asegure, en la medida de lo posible, que estos conflictos no surjan y, para el caso de que lleguen a producirse, es necesario igualmente arbitrar unas garantías que permitan una defensa de los derechos e intereses individuales.³¹

Cabe aclarar que la revisión de posibles errores en las decisiones administrativas no compete hacerla de oficio a los órganos jurisdiccionales, sino que se confía a la

³⁰ Adriana Zurita, “La Impugnación en Sede Administrativa en la Fase Contractual en el Ecuador” (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2018), 48.

³¹ Eduardo García y Tomas Fernández, *Curso de Derecho Administrativo* (Madrid: Civitas, 1992), 256.

iniciativa de la parte que se considere perjudicada, y de estos desaciertos nace la necesidad de determinar los medios que permitan a la administración revisar sus propios actos.

Sin duda, la oportunidad de que la propia Administración reconsidere su actuación, garantiza las posibilidades de acierto en las decisiones administrativas, lo que fomenta la confianza de los ciudadanos en la Administración de Justicia en la medida que brinda mecanismos de rectificación de eventuales arbitrariedades. Y si lo mencionado afecta a la perspectiva de las aspiraciones de los administrados, cabe decir, desde la propia Administración, que el conocimiento de que su decisión pueda ser examinada por un órgano superior dentro de la misma, permitirá que el inferior actúe con mayor diligencia en el estudio y resolución de los actos administrativos que las partes se someten.

El Código Orgánico Administrativo, COA, fue promulgado el 7 de julio de 2017, y entró en vigencia en julio del 2018, y es el instrumento que viene a regular todos los aspectos integrantes entre la relación administrados y Administración Pública, respecto de la prestación de los servicios o funciones públicas y de los procedimientos administrativos, a través de los cuales el Estado debe garantizar a plenitud los derechos y deberes constitucionales, legales y reglamentarios de las personas y de la comunidad y particularmente cuando se concretan en la expedición de actos administrativos.

Con la publicación de este cuerpo normativo se desarrolla el ejercicio apropiado de la Administración del Estado, diferenciando las competencias y configurando un modelo fundamental obligatorio para el cumplimiento de las instituciones reconocidas en el artículo 225 de la Constitución del Ecuador, observando los principios expresamente señalados en el artículo 227³² de la norma suprema. En la actividad administrativa de producción o emisión de los actos administrados, el Estado como sujeto de derecho público, se encuentra presente en todo procedimiento administrativo, ya en calidad de sujeto activo, pasivo o de tercero interviniente; y, el administrado, es el sujeto pasivo o destinatario del procedimiento administrativo, pero también es un actor primordial e idóneo para la aplicación, restitución o resarcimiento de sus derechos fundamentales.³³

El COA, por un lado, confiere a los administrados los mecanismos de defensa para hacer valer sus derechos subjetivos y legítimos intereses, con la impugnación de los actos y decisiones de la Administración por medio de recursos debidamente establecidos, a

³² La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

³³ Libardo Riascos, *El Acto Administrativo* (Bogotá: Grupo Editorial Ibañez, 2016), 490.1.

resolverse en la sede administrativa; y, por otro, la Administración se reconoce, como sujeto de derecho, para protegerse a sí misma de sus propias actuaciones jurídicas, evitando la posibilidad de acudir ante control de carácter jurisdiccional; por tanto, son los recursos administrativos las vías de impugnación que el COA contempla a favor del administrado y que deben presentarse ante la Administración pública que por manifestación de actos administrados vulneran los derechos constitucionales del particular.

Los recursos administrativos que aborda la nueva normativa del COA, como instrumentos unificados contra la Administración Pública en su conjunto, dejan atrás la actuación al azar del régimen común impugnatorio como era con el anterior Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva, ERJAFE, donde no se definía claramente quiénes y cuando se debían aplicar los recursos en éste contemplados, dejando a la seguridad jurídica sin evidencia de un trámite o herramientas definidas contra la arbitrariedad o actuación ilegal de la Administración Pública.

Conforme los procedimientos establecidos las fases recursivas poseen una importancia fundamental como medios para asegurar la defensa de los derechos de los administrados y como herramienta para garantizar la corrección de los actos de la Administración Pública.

Esto implica que los recursos en vía administrativa constituyen verdaderos derechos de las personas, prerrogativas que están debidamente determinadas en el ordenamiento jurídico a fin de mantener el orden público. La Ley se encarga de determinar los recursos que el particular puede interponer, los actos susceptibles de impugnación, los plazos dentro de los cuales deben ser propuestos y las circunstancias bajo las cuales podrán ejercerse.

Frente a estos derechos, la ley fija las atribuciones que tendrá la Administración Pública para resolver las reclamaciones de los particulares y decidir sobre la validez de los actos que emite.

4. Clasificación de los recursos administrativos

De acuerdo con la teoría general de derecho, los recursos administrativos pueden clasificarse de varias maneras, básicamente las clases de recurso o medios de defensa ante la Administración Pública pueden valerse atendiendo a sus finalidades u objetivos,

naturaleza, entre otros. A continuación, se hace mención al doctor Álvaro Mejía, que según la doctrina clasifica bajo los siguientes criterios:

- (i) la generalidad de los supuestos que pueden ser combatidos con los Recursos –criterio Material– y,
- (ii) la identidad o diversidad entre el órgano que dictó la resolución objetada y el que debe decidir sobre la objeción –criterio Jerárquico–.³⁴

Cabe señalar que, para referir una clasificación, la mejor base es analizar la normativa vigente, para lo cual refiero como ejemplo el artículo 94 de la Constitución del Ecuador, que al referirse a la acción extraordinaria de protección indica que este recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal y se interpondrá ante la Corte Constitucional, con lo que se puede deducir que el recurso extraordinario obedece a un criterio material, ya que se busca determinar la existencia de la vulneración de derechos constitucionales con la emisión de la sentencia judicial, sin embargo también se puede observar un criterio jerárquico en razón de que se pone en manos de jueces especializados³⁵ lo ya resuelto por jueces ordinarios.³⁶

Sin embargo, no existe una definición precisa para la clasificación de los recursos, por lo que, se hace referencia a la generalidad de los supuestos que pueden ser imputados con los recursos administrativos, los cuales se clasifican en Ordinarios y Extraordinarios, siendo necesario conocer su naturaleza jurídica para que las partes dentro de la fase de impugnación, hagan una aplicación correcta, siendo un factor elemental del cual puede depender la consecución de los actos administrativos.

El artículo 219 del COA contempla las siguientes clases de recursos en vía administrativa: “Clases de recursos. Se prevén los siguientes recursos: apelación y extraordinario de revisión”.³⁷

De acuerdo a lo citado, el COA contempla el de apelación y extraordinario de revisión, este último únicamente se lo puede presentar en caso de enmarcarse en una de

³⁴ Jorge Alvear Macías citado por Alvaro Mejía, *Estudio de los Recursos en el Proceso Civil Ecuatoriano* (Guayaquil: Editorial Edino, 1991), 22.

³⁵ El espíritu de la normativa busca establecer un categoría especial al hablar de jueces constitucionales, pese a que en la práctica quienes conocen estos recursos son jueces ordinarios de primera instancia, y solo en algunos casos el proceso llega a conocimiento de la Corte Constitucional.

³⁶ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 94

³⁷ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 219.

las causales previstas en esta norma, incluso si el acto administrativo impugnado fue expedido con antelación a su vigencia.

En materia de recursos en sede administrativa, el artículo 217 del COA plantea cuatro reglas generales sobre la impugnación administrativa pero también se consideran que existen otras adicionales que se encuentran en este cuerpo normativo; así se presenta:

1. En vía administrativa procede la impugnación por parte de los interesados únicamente de actos administrativos, “con independencia de que hayan comparecido o no en el procedimiento mediante el recurso de apelación”.³⁸

2. El recurso extraordinario de revisión procede de manera exclusiva en los actos administrativos que han causado estado,³⁹ tema que será abordado más adelante cuando se estudie este recurso.

3. La impugnación en sede jurisdiccional imposibilita la impugnación en sede administrativa.⁴⁰

4. El error incurrido por parte del interesado en la denominación del recurso no impide su tramitación, siempre que se evidencia la voluntad de recurrir el acto administrativo, por lo que le corresponde a la Administración Pública más que al recurrente la obligación de dar al recurso el trámite que legalmente le corresponde de acuerdo con su contenido.⁴¹

5. No existe impugnación de los actos de simple administración, mientras que, los hechos administrativos pueden ser objeto de reclamos, conforme lo señala el artículo 127 del COA, al indicar que “las personas afectadas por hechos administrativos pueden impugnar las actuaciones de las administraciones públicas mediante reclamación o requerir las reparaciones a las que tenga derecho”⁴². El resto de actuaciones no se puede impugnar en vía administrativa.

6. El artículo 205 del COA ha previsto que en el propio acto administrativo con el que se concluye un procedimiento administrativo deban precisarse, no solo “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 hasta el

³⁸ *Ibíd.*, art. 217, num. 1.

³⁹ *Ibíd.*, art. 217, num. 2.

⁴⁰ *Ibíd.*, art. 217, num. 3.

⁴¹ *Ibíd.*, art. 217, num. 4.

⁴² *Ibíd.*, art. 127.

plazo para interponerlos [...]",⁴³ con el propósito de que se garantice de mejor manera los derechos de los administrados.

7. Según el artículo 219 del COA "[...]el conocimiento y resolución de los recursos le corresponde a la máxima autoridad administrativa de la Administración Pública en la que se haya expedido el acto impugnado y se interpone ante el mismo órgano que expidió el acto administrativo [...]".⁴⁴ No existe posibilidad de delegar esta atribución porque la norma no lo prevé expresamente.⁴⁵

Tomando en consideración, lo establecido acerca de los recursos administrativos según el COA, en la siguiente parte se realizará un análisis de los recursos ordinarios y extraordinarios, como medios de impugnación en sede administrativa.

4.1 Recursos ordinarios

Según White los recursos ordinarios "aparecen dentro del curso del proceso para subsanar los errores de hecho o de derecho que pueden afectar las resoluciones (revocatoria y apelación). O pueden proceder para subsanar la errónea denegatoria de un recurso (inadmisión)".⁴⁶

En el mismo sentido, Bonilla mantiene que: "Se entiende por recursos ordinarios a los que se ejercitan en un marco de normalidad dentro del ordenamiento procesal administrativo y como tal no necesitan una razón de impugnación específica; estos son el recurso de reposición y el recurso de apelación".⁴⁷

Por otro lado, tratadistas como Jaime Flor Rubianes explica que "tienen por objeto reparar cualquier irregularidad procesal (error in procedendo), error de juicio (error in iudicando) o de interpretación de una norma sustantiva. El recurso de apelación, tiende a subsanar cualquier error en el juzgamiento [...]".⁴⁸

⁴³ *Ibíd.*, art. 205.

⁴⁴ *Ibíd.*, art. 219.

⁴⁵ Andrés Moreta, *Procedimiento Administrativo y Sancionatorio en el COA* (Quito: Continente, 2019), 228.

⁴⁶ Omar White, *Teoría General del Proceso* (Heredia: Escuela Judicial, 2008), 123, accedido 25 de mayo de 2018, <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina40381.pdf>.

⁴⁷ Andrea Bonilla, "Análisis de la naturaleza jurídica de los recursos administrativos en materia de propiedad intelectual" (tesis pregrado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2015), 16, accedido 15 de junio de 2018, <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/9983/TESIS%20ANDREA%20BONILLA.pdf?sequence=1%3E>.

⁴⁸ Jaime Flor Rubianes, *Teoría General de los Recursos Procesales* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, Cuarta Edición, 2011), 3-4, citado en Luis Rodríguez, "El ejercicio de la facultad extraordinaria de revisión y su aplicación en el control de legalidad de los actos administrativos de

De acuerdo a las concepciones de los tratadistas, se puede inferir que comparten similar línea de pensamiento en cuanto a la interpretación de los recursos, sin embargo, hay que aclarar que no existe uniformidad de criterios en cuanto a la clasificación por lo que es necesario considerar que dependen de su naturaleza y particularidades propias del objeto de impugnación.

Continuando con la síntesis sobre la división de los recursos ordinarios se identifican los siguientes:

4.1.1 Recurso de apelación

Morales, citando a Fernando Garrido, “manifiesta que el recurso de apelación es el recurso administrativo por excelencia, cuya naturaleza se asienta en su interposición ante el superior jerárquico, del organismo o funcionario de la que emana el acto impugnado”.⁴⁹

Igualmente, Mejía menciona que “la apelación es aquella vía de impugnación ordinaria por medio de la cual, una de las partes solicita al superior que revise la actuación del inferior o subordinado, pretendiendo su revocación, reforma o sustitución”.⁵⁰

De manera general, Bonilla señala que los recursos de apelación “se pueden interponer de manera independiente o si se ha negado implícita o expresamente el recurso de reposición”,⁵¹ teniendo potestad la máxima autoridad de revisar el acto jurídico para resolverlo, y de ser el caso, corregirlo, revocarlo, modificarlo o confirmarlo.

El recurso de apelación dentro del COA está contemplado desde los artículos 224 hasta el 231, donde se expresa que el administrado tiene el término de diez días para interponer el recurso de apelación a partir de la notificación del acto administrativo, teniendo la posibilidad de alegar la nulidad del mismo.⁵²

naturaleza tributaria” (tesis maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2105), 34, accedido 13 de julio de 2018, <https://docplayer.es/120818411-Universidad-andina-simon-bolivar-sede-ecuador.html>.

⁴⁹ Marco Morales, *Manual de derechos Procesal Administrativo* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011), 457.

⁵⁰ Mejía, *Naturaleza jurídica de los recursos*, 40.

⁵¹ Andrea Bonilla, “Análisis de la naturaleza jurídica de los recursos administrativos en materia de propiedad intelectual” (tesis pregrado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2015), 21, accedido 20 de junio de 2018, <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/9983/TESIS%20ANDREA%20BONILLA.pdf?sequence=1%3E>.

⁵² Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, arts. 224-31.

Así mismo, en el artículo 227 del COA, al momento que se dicte resolución que acaba con el recurso de apelación, el órgano competente considera que existe causa que vicie el procedimiento administrativo, tiene la obligación a declarar de oficio o a petición de parte, la nulidad del procedimiento desde el momento que se provocó algún vicio independiente del servidor público que los cause y a su costa.⁵³

En cuanto a la nulidad del acto administrativo, el artículo 228 del COA explica que se lo declara nulo cuando se cumplan con las siguientes reglas:

1. Cuando no se requieran actuaciones adicionales que el órgano que resuelve el recurso esté impedido de ejecutarlas por sí mismo, por razones de hecho o de derecho [...];
2. Disponer que el órgano competente, previa la realización de las actuaciones adicionales que el caso requiera, corrija los vicios que motivan la nulidad y emita el acto administrativo sustitutivo, y si dicha autoridad es la misma que debe intervenir en la resolución del recurso de apelación, no lo podrá hacer.⁵⁴

Respecto al plazo en el artículo 230 se señala que para dictar el fin de la resolución del recurso de apelación es de un mes a partir de la fecha de su interposición, por lo que, en la resolución puede admitir en todo o en parte las pretensiones formuladas por el administrado y se dicta la resolución de inadmisión cuando no se cumplen los requisitos establecidos para su interposición.⁵⁵

Para finalizar se puede argumentar que este recurso permite expresar de forma fundamentada en el marco jurídico competente, la insatisfacción y desacuerdo de la decisión adoptada por el servidor público y solicitar mediante su interposición que una autoridad de mayor jerarquía la revise y corrija.

4.1.2 Recurso de reposición

El doctor Pérez, señala:

“La reposición consiste en la impugnación del acto administrativo ante la misma autoridad que la expidió”.⁵⁶ En esa misma línea, Bonilla explica que “debido a que este recurso se plantea ante la misma autoridad que emitió la resolución o el acto, se lo puede asimilar a la solicitud de revocatoria establecida dentro del procedimiento judicial”.⁵⁷

⁵³ *Ibíd.*, art. 227.

⁵⁴ *Ibíd.*, art. 228.

⁵⁵ *Ibíd.*, art., 230.

⁵⁶ Efraín Pérez, *Manual de Derecho Administrativo* (Bogotá: Temis S.A, 2019), 153.

⁵⁷ Andrea Bonilla, “Análisis de la naturaleza jurídica de los recursos administrativos en materia de propiedad intelectual” (tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2015), 16, accedido el 20 de junio de 2019, el

El recurso de reposición es una herramienta donde la ciudadanía puede recurrir o impugnar las decisiones de la Administración pública para que se examine el acto administrativo procedente por el mismo órgano público que lo determinó.

El recurso de reposición se encontraba contemplado en el derogado ERJAFE; mientras, que el COA, elimina este recurso. Francisco Poveda, plantea los argumentos a favor y en contra que ha generado la decisión del COA de eliminar el recurso de reposición. Por un lado, se la considera correcta porque la posibilidad de contar con un mayor número de recursos en vía administrativa no asegura una mejor garantía de los derechos del administrado, lo cual depende de una clara y correcta aplicación de las normas que deben regir los recursos; por tanto, no es necesario su abundancia sino su correcta especificidad. Asimismo, por razones de economía procesal y agilidad, no es conveniente que la autoridad encargada de resolver el recurso sea la misma que dictó el acto que se impugna por lo que no existiría una imparcialidad y neutralidad.

Por otro lado, se sostiene su inconveniencia en cuanto la propia autoridad pierde la facultad de rectificar errores muy evidentes y también porque la discusión previa en sede administrativa en los recursos ante la propia autora, en reposición y ante la máxima autoridad, en apelación e incluso el recurso extraordinario de revisión, el cual se aborda más adelante, según Aguilar y Chiriboga señalan que “permitiría que asuntos realmente importantes y complejos lleguen a la instancia judicial lo suficientemente aclarados y maduros para facilitar la labor de la Función Judicial”.⁵⁸

4.2 Recursos extraordinarios

García menciona al tratadista Lucio Gernaert, quien señala que “son medios extraordinarios de impugnación procesal, aquellos que solo proceden por motivos específicamente determinados por la ley que los limita. Su fundamento debe estar asentado en causales taxativas, las que no pueden extenderse mientras no medie un interés

<http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/9983/TESIS%20ANDREA%20BONILLA.pdf?sequence=1>.

⁵⁸ Juan Aguilar y Verónica Chiriboga, *Estudios sobre el Código Orgánico Administrativo* (Quito: Editora Jurídica Cevallos, 2019), 214.

superior que deba ser protegido”.⁵⁹ Para comprender el anterior enunciado, el recurso de revisión solo se ejecutará cuando se funde en causales específicas.

De acuerdo a White los recursos extraordinarios “proceden ante un tribunal extraordinario por motivos extraordinarios (casación e inconstitucionalidad) o por motivo de hechos extraordinarios (revisión)”.⁶⁰

Como bien lo mencionan ciertos tratadistas, el recurso extraordinario “no es el conflicto jurídico material suscitado ante el tribunal de la primera instancia, sino la resolución impugnada de la que el superior comprobará si adolece del vicio o vicios que motivan el recurso”.⁶¹

Los recursos extraordinarios son la herramienta jurídica que, prevista por el legislador, corrige las fallas del acto administrativo, hasta lograr la consecución de la justicia y derecho. En efecto, los recursos extraordinarios se encuentran establecidos en la Constitución para garantizar la resolución de los procedimientos jurídicos. En ese sentido, la Ley reconoce el siguiente recurso.

5. El recurso extraordinario de revisión en el ámbito administrativo

El recurso de revisión es considerado por Escuin Vicente, como “un recurso que procede por motivos tasados, previstos para remediar situaciones de injusticia notoria producida por actos firmes, esto es, que han trascendido el plazo de interposición del recurso ordinario, o que agotan la vía administrativa”.⁶²

De acuerdo a la doctrina el recurso administrativo de revisión tiene como objeto la revisión de la validez de los actos administrativos firmes en base a motivos y circunstancias tasadas previstas en la ley, debido a su obligatoriedad por parte de la Administración para su respectiva resolución, de los actos administrativos, imperando así la justicia.

Para abordar el recurso extraordinario de revisión, partimos con la definición de Rafael Entrena Cuesta, quien lo precisa como aquel que se interpone contra los actos

⁵⁹ José García, “Limitación a la presentación de recursos en el COGEP”, *Derecho Ecuador*. 18 de abril de 2016, párr. 6, <https://www.derechoecuador.com/limitacion-a-la-presentacion-de-recursos-en-el-cogep>.

⁶⁰ Omar White, *Teoría General del Proceso* (Costa Rica: Escuela Judicial, 2008), 121, accedido 25 de mayo de 2018, <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina40381.pdf>.

⁶¹ Julio Picatoste, *Los recursos y otros medios de impugnación en la ley de enjuiciamiento civil* (Bogotá: Cevallos, 2009), 28

⁶² Vicente Escuin, *Elementos de derecho público* (Madrid: Tecnos, 2016), 146.

firmes en vía administrativa, ante el órgano que los dictó, basándose en los motivos tasados en el Derecho positivo.⁶³

Dromi lo cataloga como “una facultad o derecho que se ejerce con el objeto de defender un derecho sustancial”.⁶⁴

El autor ecuatoriano, Patricio Secaira expone varios elementos respecto del recurso de revisión, al señalar:

Es aquel que puede proponerse ante a los Ministros Secretarios de Estado, respecto de sus propias decisiones, así como también de aquellas expedidas por sus subordinados o por las entidades vinculadas (adscritas) a sus Carteras de Estado. Al igual que los otros recursos, solo es factible que sea propuesto por quien tenga interés directo o estime que sus derechos han sido vulnerados por la decisión recurrida, es decir por quien justifique su legitimación activa.⁶⁵

De lo arriba expuesto, podemos señalar que el recurso de revisión es el medio a través del cual la Administración posee la competencia de revisar y corregir un acto suyo que ha generado perjuicio en los derechos subjetivos del particular. A este recurso se lo cataloga como un recurso excepcional, cuya procedencia se interpreta en caso de duda y la ejerce el administrado por sentirse afectado en sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos como consecuencia de una decisión administrativa.

Por tanto, el recurso extraordinario de revisión es el instrumento que permite a los interesados recurrir los actos que, conforme a la doctrina, son firmes en vía administrativa para que sean revisados por la máxima autoridad del órgano que los dictó, siempre que se de alguna de las causas contempladas en la ley que permitan su interposición.

La doctrina y la norma administrativa anterior (ERJAFE) determinada que el recurso de revisión correspondía cuando el acto administrativo es *firme*; sin embargo, el actual COA, artículo 218, prevé que éste recurso cabe en actos administrativos que han *causado estado*.

El significado de causar estado está relacionado con las resoluciones administrativas, ya que las decisiones emanan de los hechos que las motiva, por eso no se los puede asumir como cosa juzgada, así como las sentencias y resoluciones judiciales que gozan de inmutabilidad al ser de última instancia, por lo que las resoluciones o actos administrativos que emanan las autoridades que están por debajo de otras jerárquicamente superiores, pueden ser modificadas por la máxima y primera autoridad de una entidad

⁶³ Rafael Entrena Cuesta. *Curso de Derecho Administrativo*, 13.ª ed. (Madrid: Editorial Tecnos, 1999), 283.

⁶⁴ Roberto Dromi, *Manual de derecho administrativo* (Buenos Aires: Astrea, 1987), 255.

⁶⁵ Secaira, *Curso breve de Derecho Administrativo*, 236.

pública o también pueden impugnarse por vía contenciosa administrativa, si se plantea en la debida forma y conforme a la normativa.⁶⁶ Es decir, que un acto administrativo causa estado cuando la decisión es definitiva y de última instancia ya sea porque se resolvió la apelación, no se impugnó en debida forma o se ha acudido a sede judicial.

El artículo 218 del COA, establece que: “Sobre el acto administrativo que ha causado estado, cabe únicamente, en vía administrativa, el recurso extraordinario de revisión o en su caso, la revisión de oficio regulados en este Código”⁶⁷; ésta revisión de oficio no es un recurso ni una impugnación, porque no lo plantean las personas interesadas como lo exige el número 1 del artículo 217 del COA.⁶⁸; sino que es realizada por la propia administración.

El acto administrativo que ha causado estado es susceptible de impugnación en vía administrativa, únicamente a través del recurso extraordinario de revisión y la revisión de oficio. El artículo 218 del COA contempla los escenarios en los cuales el acto administrativo causa estado en vía administrativa, y son los siguientes:

1. Se ha expedido una resolución producto del recurso de apelación.
2. Ha fenecido el plazo para la interposición del recurso de apelación y no se ha ejercido el derecho.
3. Se ha interpuesto acción contenciosa administrativa respecto del acto que se trate.⁶⁹

Por otro lado, el acto es firme cuando no admite impugnación ni en vía administrativa ni judicial. Se infiere que los actos revisten estas condiciones cuando se derivan del consentimiento expreso o tácito del sujeto afectado, bien sea porque ese consentimiento resulte del vencimiento de los plazos legales para la impugnación como de cualquier otra forma que demuestre su conocimiento y aceptación. Al no ser impugnados en vía administrativa ni judicial, puesto que ya han sido objeto de una valoración y ha pasado a cosa juzgada.⁷⁰

Como se ha señalado, el recurso extraordinario de revisión se sustenta en los motivos previstos en el ordenamiento jurídico. El artículo 232 del COA, establece las cinco causales sobre las que una persona interesada puede interponer este recurso en contra del acto administrado. Así se tiene:

⁶⁶ Aníbal Quiroga, *La acción contenciosa administrativa y el concepto “causar estado”* (Lima: Pontificia Católica del Perú, s. f), 29.

⁶⁷ *Ibíd.*, art. 218.

⁶⁸ Juan Aguilar, Verónica Chiriboga, *Estudios sobre el Código Orgánico Administrativo* (Quito: Editora Jurídica Cevallos, 2019), 210.

⁶⁹ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 218.

⁷⁰ Estefanía Granda, *Código Orgánico Administrativo Comentado* (Quito: Corporación de Estudios, 2018), 209.

1. Que haya incurrido en evidente y manifiesto error de hecho, afectando la cuestión de fondo, es decir que el error de hecho resulte de los propios documentos incorporados al expediente;
2. Que haya incurrido en evidente y manifiesto error de derecho, que afecte la cuestión de fondo;
3. Que se presenten nuevos documentos de valor para la resolución del asunto que evidencien el error, siempre que haya sido imposible para la persona interesada su aportación previa al procedimiento;
4. Que en la resolución hayan influido esencialmente actos declarados nulos o documentos o testimonios declarados falsos, antes o después de aquella resolución; y,
5. Que la resolución se haya dictado como consecuencia de una conducta punible y se ha declarado así.

El recurso extraordinario de revisión se interpondrá, especialmente cuando se trate de la causa 1, dentro del plazo de un año siguiente a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En siguientes casos, el término es de veinte días contados desde la fecha en que se tiene conocimiento de los documentos o desde la fecha en que se ha ejecutoriado o quedado firme la declaración de nulidad o falsedad.

No procede el recurso extraordinario de revisión cuando el asunto ha sido resuelto en vía judicial, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a los servidores públicos intervinientes en el ámbito administrativo.⁷¹

Por otro lado, también cabe la revisión de oficio se prevé, por ejemplo, para la rectificación de errores materiales, de hecho, o aritméticos que se desprendan del mismo acto administrativo, independientemente de que la Administración Pública la realice de oficio. Y la institución se concreta en la disposición del artículo 106 del COA, que ordena a “las administraciones públicas anunciar de oficio el acto administrativo, mediante el ejercicio de la potestad de revisión”⁷², “sin perjuicio de que los interesados puedan “solicitar la declaración de nulidad del acto administrativo o a través de la interposición de un reclamo o recurso administrativo”.⁷³

Como lo menciona Andrés Moreta, al igual que el interesado tiene mecanismos para solicitar la nulidad, conversión, convalidación de los actos administrativos, la Administración Pública también tiene herramientas para regular la legalidad y la corrección de las actuaciones, a través de la revisión de oficio que garantiza la autotutela administrativa.⁷⁴

La revisión de oficio se encuentra regulada en el artículo 132 del COA, cuya finalidad es declarar la nulidad de un acto administrativo, el cual es ejecutado “por la máxima autoridad administrativa, en cualquier momento, a iniciativa propia o por

⁷¹ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 232.

⁷² Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 106.

⁷³ *Ibíd.*

⁷⁴ Moreta, *Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA*, 120.

insinuación de persona interesada. El trámite aplicable es el procedimiento administrativo.⁷⁵

En el artículo 132 del COA se contiene la disposición de que el transcurso del plazo de dos meses desde el día siguiente al inicio del procedimiento de revisión de oficio sin dictarse el acto administrativo, produce la caducidad de dicho procedimiento, en cuyo caso, además, la solicitud de aclaraciones, rectificaciones o subsanaciones de los actos administrativos no interrumpen la tramitación del procedimiento, ni los plazos, para interponer los recursos contra la resolución de la cual se trata, ni cabe recurso alguno contra la aclaración, rectificación o subsanación que se hubiere dictado, sino contra el acto administrativo correspondiente.

Podemos observar que según el artículo 133 del COA, la persona interesada puede solicitar al órgano competente, dentro del término de tres días siguientes a la de la notificación del acto, para realizar la aclaración, rectificación o subsanación, y, el órgano competente decidirá lo que corresponda en ese mismo término.

Finalmente, es necesario destacar que para que proceda el recurso extraordinario de revisión, no es obligatorio que el acto contenga vicios de nulidad, como sí lo es para la revisión de oficio.⁷⁶

5.1 Naturaleza jurídica

Respecto a la naturaleza jurídica, el doctor Zafra, realiza un análisis profundo respecto al recurso de revisión, quien establece lo siguiente:

El recurso de revisión es un recurso excepcional que, aparte de una interpretación escrita de los motivos invocados –sólo los enumerados legalmente-, impide examinar cuestiones que debieron invocarse en la vía de los recursos ordinarios o en el jurisdiccional contra el acto que puso fin a la vía administrativa, pues lo contrario, atentaría contra la seguridad jurídica, dejando en suspenso sine die la firmeza de los actos administrativos, a la vez que permitiría soslayar la vía de los recursos ordinarios, por lo que no cabe con ocasión de su interposición la admisión de argumento alguno que suponga el examen, más allá de los motivos específicos invocados en el recurso extraordinario, y por ende no cabe cuando se limita a atacar la aplicación de las normas realizada por la Administración, pues con ello se estaría tratando de recibir un procedimiento finalizado mediante acto firme y consentido.- Y es por ello más que justificado el trámite de inadmisión, en cuanto que, no siendo el recurso una tercera posibilidad de impugnación en la vía administrativa, sino la excepcional que la Ley permite en las concretas circunstancias...de no fundamentarse en ninguna de ellas, resulta conforme a Derecho el pronunciamiento de inadmisibilidad, pues

⁷⁵ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 132.

⁷⁶ Andrés Moreta, *Procedimiento Administrativo y Sancionatorio en el COA*, 243.

viene posibilitado por lo dispuesto en la Ley, que prevé la posibilidad de pronunciarse el órgano encargado de resolver sobre la procedencia del recurso y, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resulta por el acto recurrido.⁷⁷

Álvaro Mejía, citado por Andrés Moreta, señala que el recurso extraordinario está creado para que la propia administración pública cuide la legalidad, corrección y justicia de sus actuaciones, y no para que el ciudadano tenga un medio más de contradicción. Por ello, señala que los recursos extraordinarios no se consideran una instancia más y que la petición de parte del interesado no le obliga a tramitar a la administración pública.⁷⁸

No es por tanto, como muchas veces se ha afirmado, que el recurso de revisión que pueda hacerse valer para someter a una nueva consideración el asunto ya decidido, invocando cualquier vicio jurídico, sino que por el contrario, es un cauce impugnatorio singular que ha de ajustarse expresamente a las circunstancias contempladas en la Ley, pues solo en presencia de una de ellas, puede y debe ceder la firmeza de los actos administrativos. En ese mismo sentido, se insiste en el carácter excepcional de este recurso que aparte de imponer una interpretación estricta de los motivos invocados solo los enumerados en dicho precepto, impide examinar cuestiones que debieron invocarse en la vía de los recursos ordinarios.⁷⁹

En vista a la naturaleza el recurso extraordinario de revisión constituye una impugnación especial que busca la realización de la justicia a través de un procedimiento formal, que busca la rectificación, después de verificarse las condiciones expresas, siempre y cuando no hubieren sido consideradas en el momento previo a resolver cualquier actuación administrativa. En ese sentido, Secaira precisa que la interposición de este recurso se limita a aquellos casos en los cuales se justifique que los actos impugnados cuentan con evidentes errores jurídicos, reales o verdaderos; y que no respondan a su realidad material y objetiva; es decir que existan hechos supervinientes de suficiente importancia que perjudique a su esencia; cuando los documentos o informaciones que sirvieron de base para la emisión del acto hayan sido declarados ilegítimos en vía judicial; o cuando el acto se hubiere remitido para el cometimiento de un delito⁸⁰.

⁷⁷ Antonio Zafra Jiménez, *Los recursos administrativos y los procedimientos de revisión* (Madrid: Editorial Bosch, 2011), 1483, 1518, 1519.

⁷⁸ Moreta, *Procedimiento Administrativo y Sancionatorio en el COA*, 203.

⁷⁹ *Ibíd.*

⁸⁰ Secaira, “Curso breve de derecho administrativo”, citado en Álvaro Mejía Salazar, *Los medios de impugnación ante el proceso y el procedimiento contemporáneo* (Quito: Ediciones Legales S.A., 2013), 88.

En conclusión, podemos señalar que el recurso de revisión se configura como un recurso extraordinario, por un doble motivo: porque sólo es viable contra actos administrativos que han causado estado en vía administrativa; y, en segundo lugar porque puede sustentarse en los motivos expresamente determinados en el ordenamiento jurídico.

5.2 Características del recurso de revisión

El recurso de revisión por su carácter de extraordinario cuenta con ciertas especificaciones que le dan justamente ese carácter especial. A continuación se detalla, las siguientes singularidades:

a. El recurso de revisión, es sin duda, un *recurso administrativo*, por cuanto ataca un acto administrativo en la instancia administrativa, siendo resuelta, por un órgano dentro esta esfera.

b. Por su propia naturaleza, se *propone ante la máxima autoridad de la Administración*.

c. Para que el recurso de revisión sea viable es necesario que se alegue cualquiera de las *causales determinadas en la ley*, es decir procederá estrictamente en los casos que la ley catalogue en forma taxativa, siempre y cuando no exista contradicción en su parte dispositiva o entre su motivación, a fin de que se corrijan errores ocasionados por la Administración Pública ante el particular o administrado.

d. El recurso de revisión sólo puede plantearse contra *actos administrativos que han causado estado*, conforme lo establecido por el COA.

e. Tiene un *procedimiento independiente*, por cuanto la instancia administrativa que lo procede, no es una continuación al procedimiento administrativo del acto que se busca modificar.

f. La facultad de la autoridad competente es *reglada*, por lo que se establece que la Administración Pública no podrá ejercer otras atribuciones que las contempladas en la Constitución y demás leyes.

g. *Pone fin a la vía administrativa*, después de la resolución del recurso extraordinario de revisión emitida por la administración, no cabe otra posibilidad de impugnación en vía administrativa, la única opción para el administrado será la vía de impugnación judicial.

h. La petición de parte del interesado al interponer un recurso extraordinario de revisión no le obliga a tramitar de oficio a la Administración Pública, por tanto, *no se considera una tercera instancia*.

5.3 Requisitos para interponer el recurso de extraordinario de revisión

Tal como se ha expuesto durante este estudio, el recurso de revisión exige una regulación concreta, a partir de esta norma se hace fundamental establecer parámetros a cumplir para que la Administración encargada de revisar la arbitrariedad cometida por el orden público, inicie la impugnación del acto administrativo. El artículo 220 del COA establece los requisitos formales para su impugnación, así tenemos:

1. Los nombres y apellidos completos, número de cédula de identidad o ciudadanía, pasaporte, estado civil, edad, profesión u ocupación, dirección domiciliaria y electrónica del impugnante. Cuando se actúa en calidad de procuradora o procurador o representante legal, se hará constar también los datos de la o del representado.
2. La narración de los hechos detallados y pormenorizados que sirven de fundamento a las pretensiones, debidamente clasificados y numerados.
3. El anuncio de los medios de prueba que se ofrece para acreditar los hechos. Se acompañará la nómina de testigos con indicación de los hechos sobre los cuales declararán y la especificación de los objetos sobre los que versarán las diligencias, tales como la inspección, la exhibición, los informes de peritos y otras similares. Si no tiene acceso a las pruebas documentales o periciales, se describirá su contenido, con indicaciones precisas sobre el lugar en que se encuentran y la solicitud de medidas pertinentes para su práctica.
4. Los fundamentos de derecho que justifican la impugnación, expuestos con claridad y precisión.
5. El órgano administrativo ante el que se sustanció el procedimiento que ha dado origen al acto administrativo impugnado.
6. La determinación del acto que se impugna.
7. Las firmas del impugnante y de la o del defensor, salvo los casos exceptuados por la ley. En caso de que el impugnante no sepa o no pueda firmar, se insertará su huella digital, para lo cual comparecerá ante el órgano correspondiente, el que sentará la respectiva razón.⁸¹

El artículo 221 del COA dispone la posibilidad de subsanación, en caso de que la solicitud no reúna los requisitos señalados en el artículo 220, por lo que “se dispondrá que la persona interesada la complete o aclare en el término de cinco días. Si no lo hace, se considerará desistimiento, se expedirá el correspondiente acto administrativo y se

⁸¹ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 220.

ordenará la devolución de los documentos adjuntados a ella, sin necesidad de dejar copias”.⁸²

Cabe destacar que el acto emitido por la máxima autoridad administrativa, podrá ser impugnado en vía administrativa por todas las personas interesadas, siempre y cuando cumplan taxativamente las causales ya referidas anteriormente. Teniendo en consideración que, dentro del sistema jurídico, donde hay recursos, hay derechos, pues el derecho es una consolidación del comportamiento, ya que cada persona persiste en existencia del derecho.

5.4 Trámite del recurso extraordinario de revisión

La tramitación del recurso extraordinario de revisión en sede administrativa, de acuerdo a las normas establecidas en el COA, tiene dos etapas: su admisibilidad y resolución.

5.4.1 Admisibilidad del recurso extraordinario de revisión

La interposición del recurso extraordinario de revisión se realiza contra el acto administrativo dictado por la máxima autoridad que ha causado estado y cuando se verifican las causales contempladas en el artículo 232 del numeral 1 al 5 del COA.

Los supuestos sobre los cuales se inadmitiría el recurso extraordinario de revisión⁸³ son los siguientes:

1. Que no se funde en ninguna de las causales previstas en el artículo 232 del COA. En este caso, basta verificar que al momento de proponerlo, el recurrente invoque la causal respectiva, no quiere decir que el órgano debe realizar el análisis de fondo para ver si está bien adecuado a los hechos a la causal; ello corresponde a la etapa de resolución.
2. O que se “hayan desestimado en cuanto al fondo otras revisiones de terceros sustancialmente iguales.”⁸⁴
3. Cuando el asunto haya sido resuelto en vía judicial.

⁸² *Ibíd.*, art. 221.

⁸³ Moreta, *Procedimiento Administrativo y Sancionatorio en el COA*, 250.

⁸⁴ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 233.

La admisión a trámite de este recurso debe notificarse al interesado en el término de veinte días desde su interposición, en caso contrario, el silencio tendrá efecto de denegación, y se entenderá el recurso desestimado.

5.4.2 Resolución del recurso extraordinario de revisión

De acuerdo al artículo 234 del COA, una vez admitido el recurso extraordinario de revisión, la administración tendrá plazo de un mes (calendario) para resolver y notificar la resolución. Conforme se había señalado anteriormente, si no reúne los requisitos se dispondrá en el término de cinco (5) días al interviniente o recurrente para que complete los documentos faltantes, término que correrá a partir de la fecha de notificación de la providencia.

En esta etapa el funcionario a cargo del trámite realizará la revisión del recurso, si el mismo cumple con los requisitos y es claro, se elabora el proyecto de providencia de calificación del recurso administrativo en el cual debe poner a disposición la información a ser examinada para resolver. La resolución contará con la documentación necesaria para que el funcionario a cargo del trámite elabore el proyecto de resolución.

Se puede entender que la resolución en el recurso de revisión se ha desestimado cuando en el plazo de un mes no presenta pronunciamiento por parte de la administración pública. Finalmente, para determinar el término de la impugnación en la vía judicial, se tomará a partir de la fecha desde la resolución o desestimación de dicho recurso.

Hemos analizado la impugnación de los actos administrativos, como una garantía dentro del Estado Constitucional de derechos y justicia a favor de los administrados, que otorga mecanismos procesales debidamente previstos en la ley, para que, a través de ellos, puedan oponerse, objetar o expresar su desacuerdo con la decisión de la autoridad pública, impidiendo la arbitrariedad o la violación de sus derechos e intereses legítimos. En el caso concreto, el recurso extraordinario de revisión constituye un medio de impugnación de actos administrativos que han causado estado en vía administrativa y por motivos expresamente determinados en el ordenamiento jurídico.

En el próximo capítulo, se realizará un estudio general del procedimiento administrativo común y el desarrollo de la prueba dentro del mismo, para acercarse al tema central de estudio, que es la prueba en el recurso de revisión, pues al tratarse de un recurso cuya naturaleza jurídica es de carácter extraordinario, debe precisarse de manera fundamental el desarrollo de la carga probatoria.

Capítulo segundo

La prueba en el procedimiento administrativo común

1. El procedimiento administrativo común

Antes de abordar la carga de la prueba, es necesario comprender el procedimiento administrativo común.

Mirando el procedimiento administrativo desde un enfoque amplio se puede decir, de acuerdo a Marco Morales que

la actividad coordinadora 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. A este conjunto de actos concatenados y yuxtapuestos, que de manera coordinada se orientan a garantizar al ciudadano la vigencia de sus derechos subjetivos o interés legítimos, es lo que se denomina también Justicia Administrativa o Procedimiento Administrativo.⁸⁵

En esa misma línea, el jurista Jorge Zavala Egas considera al procedimiento administrativo como “una sucesión cronológica y ordenada de actos a través del cual se ejerce la actividad de la administración pública y que genera determinadas consecuencias jurídicas”.⁸⁶

El profesor Santofimio Gamboa, realiza una precisión al definir al procedimiento administrativo, como “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”.⁸⁷

De esta manera, podemos señalar que el Estado Ecuatoriano entre sus fines ofrece garantía y protección a los derechos constitucionales y legales de las personas, con la primacía de los intereses generales y la sujeción de las autoridades al ordenamiento jurídico, situación que se concreta a través del procedimiento administrativo, el cual está constituido por una serie de etapas de inicio, desarrollo y terminación, que constituyen el camino para la expedición, producción o emisión de un acto administrativo, el cual debe estar basado en principios legales y etapas de estructuración legal que producen efectos

⁸⁵ Marco Morales, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, 86.

⁸⁶ Jorge Zavala, *Derecho Administrativo* (Quito: Editorial Edino, 2005), 47.

⁸⁷ Santofimio Gamboa, *Acto Administrativo – Procedimiento, Eficacia y Validez* (Colombia: Universidad Externado de Colombia, 1998), 120; énfasis añadido.

jurídicos y que son realizados por autoridades competentes. Por tanto, el Estado responderá por la actuación de los servidores públicos cuando exista vulneración del ordenamiento jurídico, al emitir actos administrativos que lesionen derechos subjetivos o intereses legítimos de las personas.

En este punto, nos permitimos citar al tratadista Genaro Góngora, para quien:

el procedimiento administrativo no sólo tiene como finalidad la emisión del acto administrativo, como la generalidad de la doctrina sostiene, sino que también se usa para producir, formar o ejecutar la voluntad de la Administración en actos de diversa naturaleza, pero siempre y cuando sean productores de situaciones jurídicas individualizados, sea con efectos directos o indirectos. Por ello, prefiere señalar que el procedimiento administrativo consistente en el cauce que prepara, forma, produce o ejecuta la voluntad administrativa.⁸⁸

Cabe destacar lo citado por Agustín Gordillo, quien señala que el procedimiento administrativo se define como “la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa”.⁸⁹ En ese sentido, se puede argumentar que el procedimiento administrativo estudia la participación y defensa de los interesados en todas las etapas de preparación, tramitación y defensa de la voluntad administrativa.

Tal como el doctor Patricio Secaira señala que “El procedimiento administrativo permite a los administrados incorporarse y colaborar en el trámite de un asunto de su interés o impugnar en esa misma sede las resoluciones contrarias a sus derechos. En este caso, la administración actúa unilateralmente aunque el administrado aporte elementos orientados al reconocimiento de sus derechos subjetivos”.⁹⁰ Consecuentemente, cuando exista impugnación de actos administrativos a través de recursos, éstos serán resueltos a través de un procedimiento administrativo.

Bajo los argumentos expuestos, se concluye que el procedimiento administrativo está constituido por una serie de etapas interdependientes y relacionadas entre sí, las cuales tienen como objeto la obtención de una decisión final o acto administrativo. Desde un punto de vista particular, en el procedimiento administrativo se producen actos y trámites coordinados, sujeto a formalidades y principios, dentro de los cuales intervienen la administración y los interesados que sirven de base para que se genere la voluntad de

⁸⁸ Genaro Góngora, *Compendio de derecho administrativo* (México: Porrúa, 2005), 231.

⁸⁹ Gordillo, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, 287

⁹⁰ Secaira, *Curso breve de Derecho Administrativo*, 158.

la administración; estos últimos, en caso de inconformidad puede impugnar en sede administrativa o judicial.

En la legislación ecuatoriana, el procedimiento administrativo fue introducido por el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), y la Ley de Modernización del Estado, el primero derogado en su parte adjetiva y la segunda derogada en su totalidad, por el Código Orgánico Administrativo (COA) desde su vigencia el 07 de julio de 2018.⁹¹

En la actualidad, las leyes sobre normas administrativas específicas, principalmente⁹², son el Código Orgánico Administrativo, COA, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, éste último aplicado a los gobiernos autónomos descentralizados; y, la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos.⁹³

En el COA, el procedimiento administrativo se encuentra contemplado en el Libro Segundo, en el artículo 134 y siguientes, los cuales reglamentan en forma integral y estructurada al procedimiento administrativo común, dentro del mismo se hace referencia a la impugnación, a través de los recursos de apelación y extraordinario de revisión, los cuales fueron tratados en el capítulo anterior; así también, aborda el tema de la prueba que será objeto de estudio más adelante.

2. Naturaleza jurídica

Respecto a la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo, existen dos posturas; por un lado, una minoría desconoce el carácter administrativo del procedimiento; y por otro, la doctrina sostiene que el procedimiento cuya meta es la creación del acto administrativo, es de naturaleza administrativa.

Como exponente de la primera postura, Riascos sostiene que la existencia y la naturaleza del procedimiento no es administrativa, por las siguientes consideraciones:

- a. La Administración realiza actividades de juez y parte;

⁹¹ El Código Orgánico Administrativo fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 31 de 07 de julio de 2017, sin embargo conforme a lo establece la Disposición Final, su vigencia fue prorrogada por doce meses desde su publicación en el Registro Oficial por lo que entró a regir a partir del 07 de julio de 2018

⁹² Se debe considerar que existe normativa administrativa específica para procedimientos especiales, tales como por mencionar algunas, la Ley Orgánica del Servicio Público, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, entre otras, que regulan procedimientos administrativos que se emplean para sus productos y servicios específicos.

⁹³ Pérez, *Manual de Derecho Administrativo*, 144.

- b. La técnica procedimental no es aplicable al procedimiento administrativo, por ser esta *sui generis* del proceso jurisdiccional;
- c. La Administración en el ejercicio de sus funciones consigue la realización de fines estatales, persigue intereses *erga omnes* o fines públicos; mientras que, es el proceso jurisdiccional quien resuelve efectos inter partes con intereses contrapuestos;
- d. El principio de tracto procesal, esencial en el proceso jurisdiccional no existe en el procedimiento administrativo, a pesar de las etapas consecuenciales que lo conforman; y,
- e. Las normas que regulan el procedimiento administrativo buscan la satisfacción de necesidades colectivas, siempre que esté presente una función administrativa; en cambio, en el procedimiento jurisdiccional, las normas procesales pretenden asegurar la garantía de un derecho sustancial preestablecido.⁹⁴

Por otro lado, la segunda postura con la que coincide Vargas, sostiene que el procedimiento administrativo tiene una verdadera naturaleza jurídica administrativa, considerando que el procedimiento surgió como una garantía del administrado frente a la Administración Pública, que goza de privilegios por su poder de imperio. En inferencia, podemos señalar que el procedimiento administrativo representa una doble finalidad, por una parte garantizar los derechos de los administrados; y, por otra garantizar el orden de la administración y de la justicia para el acierto de los fallos.⁹⁵

El autor colombiano Riascos Gómez, señala que:

una actuación administrativa no puede considerarse como procedimiento de carácter administrativo, pero sí está, compuesta de varias diligencias, trámites o fases procedimentales, claramente dirigidas a la iniciación o nacimiento, a la producción, restricción, limitación o eliminación de una situación jurídica personal o impersonal por autoridad estatal o persona privada con función pública y cuyos destinatarios son los administrados. En este caso, ab initio puede concluirse válidamente que la secuencia articulada de dichas actuaciones administrativas da origen a un procedimiento de carácter administrativo [...]⁹⁶

⁹⁴ Libardo Riascos, *El Acto Administrativo*, 518-9.

⁹⁵ Luis Vargas, “Indefensión de los administrados ante los procedimientos administrados sancionadores a causa de la consignación en garantía para dar trámite a los recursos administrativos en el Distrito Metropolitano de Quito” (Tesis de grado, Universidad Central del Ecuador, 2014), 39, <https://core.ac.uk/download/pdf/71903454.pdf>.

⁹⁶ Riascos, *El Acto Administrativo*, 499.

De acuerdo al citado autor, las razones por las cuales la mayoría de tratadistas otorga el carácter de administrativo al procedimiento, son entre lo principal, las siguientes:

a. La Teoría General del Proceso arroga para sí el concepto de proceso y lo revierte a todas las ramas del Derecho sustantivo y procesal, y por tanto, no es patrimonio exclusivo del derecho adjetivo o procesal. En consecuencia, se puede estudiar, analizar y estructurar un procedimiento diferente al jurisdiccional basado en la Teoría General del Proceso, tal como se lo ha hecho con el procedimiento administrativo.⁹⁷

b. Las actuaciones generadas en el procedimiento administrativo y el proceso jurisdiccional no presentan diferencias sustanciales ni menos excluyentes, es así que, las notificaciones, providencias y recursos, no contienen evidentes diferencias en el fondo y la forma, si el proceso es administrativo.⁹⁸

c. La jurisdicción sea administrativa o jurisdiccional enmarca un espacio territorial y de decantamiento de justicia sin interesar si se aplica en uno u otro ámbito.⁹⁹

d. El procedimiento administrativo posee ese carácter administrativo, por cuanto está dirigido y coordinado por la Administración Pública, pues es la propulsora del mismo.

e. El ordenamiento jurídico ecuatoriano en aras del derecho de la tutela judicial efectiva, garantiza el acceso a los órganos jurisdiccionales, sin necesidad que se produzca el agotamiento en vía administrativa, el mismo que, es facultativo del administrado y no obligatorio; esto robustece la independencia del procedimiento dando fuerza a su naturaleza administrativa.

De acuerdo con la doctrina, se concluye que la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo es de esencia administrativa porque nació, se desarrolló y terminó en el ámbito de la vía administrativa.¹⁰⁰ El procedimiento entonces siempre corresponde y es propio de los órganos de la Administración Pública por cuanto se les ha atribuido la capacidad de decisión, así como la aplicación de una medida o la conclusión de determinado asunto, considerando el objetivo que persigue al emitirse un acto administrativo.

⁹⁷ *Ibíd.*, 520.

⁹⁸ *Ibíd.*

⁹⁹ *Ibíd.*

¹⁰⁰ *Ibíd.*, 521.

3. Características

Las características más relevantes del procedimiento administrativo según el COA, son las siguientes:

a. Clasificación: El procedimiento administrativo se clasifica en común u ordinario; procedimiento para provisión de bienes y servicios; y, especiales, estos últimos, para el ejercicio de la potestad sancionadora y la ejecución coactiva,¹⁰¹ los cuales se encuentran regulados en el Libro Tercero del COA. En el presente capítulo, corresponde analizar todo lo relacionado al procedimiento administrativo común.

b. Sujetos del procedimiento administrativo: Por parte de la administración pública corresponde a los representantes legales de las personas de derecho público, de las administraciones públicas, y personas que ejerzan funciones administrativas. Por otro lado son sujetos del procedimiento administrativo los administrados, particulares o las personas jurídicas directamente afectados en sus derechos o intereses legítimos individuales o colectivos. Finalmente, también se encuentran legitimados para intervenir en el procedimiento administrativo los terceros interesados, es decir, aquellos que podrían resultar afectados por la decisión que se tome como consecuencia del procedimiento administrativo.

Existe la posibilidad de que el interesado no actué directamente en el procedimiento administrativo, sino a través de un representante, por lo que se aplican las normas generales sobre la representación, previstas en el artículo 152 del COA.

c. Plazos y términos: En el procedimiento administrativo, los plazos se fijan en meses o años y los términos se calculan en días hábiles, sin contar los fines de semana y feriados. Comienzan a correr a partir del día siguiente de la notificación. Se prohíbe la fijación de plazos o términos en horas¹⁰².

d. Dirección del procedimiento administrativo: De acuerdo con lo establecido en el artículo 135 del COA, la dirección u orientación del procedimiento administrativo le corresponde a la Administración Pública, dentro del marco de sus competencias legalmente atribuidas.¹⁰³

e. Formularios y modelos: El COA en su artículo 136 confiere a las Administraciones Públicas la posibilidad de “establecer formularios de uso obligatorio y

¹⁰¹ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 134.

¹⁰² *Ibíd.*, art. 158.

¹⁰³ *Ibíd.*, art. 135.

determinar los modelos de solicitudes, reclamos, recursos y, en general, de cualquier tipo de petición que se le dirija.- La persona interesada puede acompañar los elementos que estime convenientes para precisar o completar los datos del formulario o modelo, los cuales no podrán ser inadmitidos y serán valorados por el órgano al momento de resolver”.¹⁰⁴

f. Expediente del procedimiento: Es la materialización del procedimiento en forma escrita y electrónica, por tanto, corresponde al conjunto de diligencias de todas las actuaciones administrativas incluida las decisiones de trámite, impulso y definitivas, notificaciones, incidentes y recursos materialmente considerados constituyen el expediente administrativo.¹⁰⁵ En el COA, los artículos 145 y 146 hacen referencia al expediente administrativo y el expediente electrónico, respectivamente.

4. Etapas del procedimiento administrativo

Refiriéndose a la normativa ecuatoriana, el procedimiento administrativo se desarrolla en diferentes etapas: inicio, medidas cautelares, prueba y terminación. El COA también establece actuaciones previas para la apertura del procedimiento administrativo y dentro de éstas, la aplicación de medidas provisionales de protección, a las cuales haremos referencia de manera preliminar; y, posteriormente, estudiaremos las respectivas etapas.

Actuaciones previas. El artículo 175 del COA manifiesta que todo procedimiento administrativo puede ser precedido de una actuación previa, de oficio o petición, con el objeto de conocer circunstancias del caso y conveniencia de iniciar o no el procedimiento administrativo.¹⁰⁶

Las actuaciones previas en los procedimientos administrativos destinados a determinar responsabilidades de los interesados, incluso el sancionador, se orientan a determinar con mayor claridad, los hechos susceptibles de motivar la iniciación del procedimiento administrativo, la identificación de los presuntos responsables y las circunstancias relevantes. En este caso, de no dar inicio con el procedimiento administrativo, en seis meses contados desde el acto administrativo con el que se ordenan las actuaciones previas, las mismas caducarán, según el artículo 179 del COA.

¹⁰⁴ *Ibíd.*, art. 136.

¹⁰⁵ Riascos, *El Acto Administrativo*, 5.

¹⁰⁶ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 175.

Son realizadas únicamente por órganos competentes para ejercer cuatro funciones: investigación, averiguación, auditoría e inspección en la materia.

Hay que señalar que en el procedimiento coactivo no procede la práctica de actuaciones previas, por cuanto es un procedimiento de ejecución; tampoco medidas provisionales de protección, porque la coactiva dispone de sus propias medidas cautelares.¹⁰⁷

El trámite de las actuaciones previas, según el artículo 178 del COA, consiste en emitir un informe preliminar que se pondrá en conocimiento de la persona interesada, quien tendrá diez días para que manifieste su criterio en relación con los documentos y hallazgos preliminares. La información o los documentos que se obtengan, sirven como instrumentos de prueba, en cuyo caso la administración entregará copias certificadas al administrado para que manifieste su criterio al respecto y lo evaluará incorporando el mismo en el informe.

Medidas provisionales de protección. Si la administración pública lo considera pertinente, dentro de las actuaciones previas, puede disponer la adopción de medidas provisionales de protección, previstas en el artículo 180 del COA, que son: “1. Secuestro; 2. Retención; 3. Prohibición de enajenar; 4. Clausura de establecimientos; 5. Suspensión de la actividad; 6. Retiro de productos; documentos u otros bienes; 7. Desalojo de personas; 8. Limitaciones o restricciones de acceso; 9. Otras previstas en la ley [...]”.¹⁰⁸

El COA desarrolla en el artículo 181, los requisitos para la procedencia de las medidas provisionales, que son: estar expresamente autorizada en la ley; debe ser una medida urgente; la medida debe ser necesaria y proporcionada; que su motivación debe fundamentarse en hechos ciertos y no en meras afirmaciones. Por otro lado, cabe aclarar que se encuentra prohibido adoptar medidas provisionales que impliquen violación de derechos amparados en la Constitución o “que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación”.¹⁰⁹

Inicio del procedimiento. La fase de iniciación del procedimiento administrativo, también llamado de apertura, se puede presentar *de oficio*, cuando en la propia administración en el órgano competente decide actuar; y, *a petición de la persona interesada*, sin necesidad de impulso de un agente externo. De acuerdo al COA, dentro de las formas de inicio de oficio existen una subclasificación, así tenemos:

¹⁰⁷ Moreta, *Procedimiento Administrativo y Sancionatorio en el COA*, 159.

¹⁰⁸ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 180.

¹⁰⁹ *Ibíd.*, art. 182.

Orden Superior: Emitida por un órgano superior jerárquico (competente), contendrán: 1. La designación de las personas interesadas en el procedimiento administrativo o de la persona presuntamente responsable cuando este tenga por objeto la determinación de alguna responsabilidad. 2. Las actuaciones o hechos objeto del procedimiento o que puedan constituir el fundamento para determinar responsabilidad, tales como, la acción u omisión de la que se trate o la infracción administrativa y su tipificación. 3. La información o documentación disponible que puede resultar relevante en el procedimiento.¹¹⁰

Petición razonada: Es la propuesta de inicio del procedimiento formulada por cualquier órgano administrativo que no tiene competencia para iniciarlo y que tiene conocimiento de su objeto.¹¹¹

Denuncia: Según el artículo 187, la denuncia es “el acto por el que cualquier persona pone en conocimiento, de un órgano administrativo, la existencia de un hecho que puede constituir fundamento para la actuación de las administraciones públicas”.¹¹²

Medidas cautelares. El establecimiento de medidas cautelares en el procedimiento administrativo se encuentra bajo responsabilidad del órgano administrativo competente y pueden ser ordenadas cuando se encuentren legalmente permitidas, puede ser de oficio o a petición de la parte interesada. Estas medidas dentro del COA han sido mencionadas como medidas provisionales de protección, las que fueron enumeradas en líneas anteriores.

En efecto, como lo manifiesta Andrés Moreta, las medidas cautelares en el Código Orgánico Administrativo, tienen la misma finalidad y tratamiento que las medidas provisionales de protección dictadas en actuaciones previas, con la única diferencia que se imponen ya una vez iniciado el procedimiento.¹¹³

Prueba. La prueba es la actividad de instrucción que tiene por objeto demostrar la exactitud de los hechos aportados que sirven de fundamento a la resolución final. Los administrados proporcionaran las pruebas que les asistan presentando documentos e informes, proponiendo pericias, testimonios e inspecciones aduciendo alegaciones entre otras diligencias y medios probatorios.¹¹⁴

¹¹⁰ *Ibíd.*, art. 185.

¹¹¹ *Ibíd.*, art. 186.

¹¹² *Ibíd.*, art. 187.

¹¹³ Moreta, *Procedimiento Administrativo y Sancionatorio en el COA*, 173.

¹¹⁴ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 193.

Más adelante, se realizará un estudio respecto a la prueba en el procedimiento administrativo, haciendo énfasis a los aspectos establecidos en el COA y los principios que le son aplicables respecto a la carga de la prueba.

Potestad resolutoria y terminación del procedimiento. De acuerdo con el artículo 201 del COA, las formas por las cuales se pone fin al procedimiento administrativo son las siguientes:

1. Acto administrativo: El órgano competente resolverá el procedimiento mediante acto administrativo.¹¹⁵

2. Silencio administrativo: El término para resolver los reclamos, solicitudes o peticiones dirigidos por los interesados a las administraciones públicas es de treinta días, caso contrario, se entiende que la decisión que debía resolverlos y que no fue oportunamente notificada, es positiva.¹¹⁶

3. Desistimiento: El desistimiento procede en los procedimientos que se iniciaron a petición de parte del interesado y no en los de oficio. Expresamente se indicará si se trata de un desistimiento total o parcial. La persona interesada no puede volver a plantear igual pretensión en otro procedimiento con el mismo objeto y causa, afectando a quienes lo solicitan. Es necesario que se solicite hasta antes de la notificación del acto administrativo.¹¹⁷

4. Archivo: En los procedimientos iniciados de oficio, la administración pública podrá ordenar el archivo en los supuestos y con los requisitos previstos en la ley.¹¹⁸

5. Abandono: Las administraciones públicas al declarar la terminación del procedimiento por abandono, en los procedimientos iniciados por solicitud de la persona interesada, siempre y cuando esta deje de impulsarse por dos meses, son declarados como abandono, 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.¹¹⁹

6. Caducidad: Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio a solicitud del interesado y se produzca interrupción por causa imputable se entienden caducados y se procederá al archivo de las actuaciones, en dos meses contados a partir de

¹¹⁵ *Ibíd.*, art. 202.

¹¹⁶ *Ibíd.*, art. 207.

¹¹⁷ *Ibíd.*, art. 211.

¹¹⁸ *Ibíd.*

¹¹⁹ *Ibíd.*, art. 212.

la expiración del plazo máximo para dictar el acto administrativo, de conformidad con el COA.¹²⁰

7. Causa Imprevista: La imposibilidad material de continuar con el procedimiento por causa imprevista, produce su terminación.¹²¹

8. Terminación convencional: Las Administraciones públicas tienen la facultad de celebrar contratos, convenios o pactos con personas ya sean de derecho público o privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico vigente y tengan como fin satisfacer el interés público y que en cualquier caso puedan dar por terminado el procedimiento administrativo.¹²²

5. La prueba en el procedimiento administrativo común

5.1 Concepto de la prueba

La palabra prueba, deriva del término *probatio* o *probationis*, que a su vez procede del verbo *probus*, que quiere decir bueno, recto, honrado. Así, lo que resulta probado es bueno, correcto, que se ajusta a la realidad; lo que se infiere, que probar consiste en verificar o demostrar la autenticidad de una cosa.¹²³

En términos generales, se puede aludir al concepto de prueba como una actividad humana, es decir, que la misma se realiza en todas las facetas o áreas en donde se desarrolla la personalidad humana, que busca comprobar o verificar la autenticidad de un hecho u objeto. Normalmente, la noción de prueba ha sido empleada en el campo judicial, pero también es aplicable en materia administrativa.

En el campo procesal, para el autor Eduardo Courture, la prueba no es más que la acepción equivalente a la operación de hallar algo incierto; es decir, demostrar la certeza de un hecho a la verdad de una afirmación.¹²⁴

Opinión que es compartida por González Pérez, quien define a la prueba como una actividad procesal encaminada a demostrar la exactitud o la inexactitud de determinados hechos que han de servir de fundamento para una decisión.¹²⁵ Por tanto, la

¹²⁰ *Ibíd.*, art. 213.

¹²¹ *Ibíd.*, art. 215.

¹²² *Ibíd.*, art. 216.

¹²³ Santiago Sentis Melendo, *La prueba* (Buenos Aires: Ejea, 1979), 33.

¹²⁴ Eduardo Couture, *Fundamentos del Derecho Procesal Civil* (Buenos Aires: Ediciones de Palma, 1997), 215.

¹²⁵ Allan Brewer, *La carga de la prueba en el derecho administrativo* (México: Fundación Konrad Adenauer, 2009), 24.

prueba es una actividad procesal orientada a comprobar la veracidad o la tergiversación de los hechos que han de servir de fundamento para establecer una decisión.

Según afirma Manuel De la Plaza, la prueba en materia jurídica es aquella en la cual los procedimientos, mecanismos y medios a través de los cuales se desarrolla la actividad probatoria en el seno de un proceso, vienen determinados y regulados por las leyes.¹²⁶ En alusión a lo anterior, la actividad probatoria ha de desarrollarse a través de un procedimiento reglado por lo que sería imposible tener un contacto con la realidad a través de los elementos que se aportan, ya que únicamente las pruebas introducidas legalmente, ayudarán a realizar una correcta valoración para emitir una resolución óptima.

De ahí la importancia que representa la prueba como medio para respaldar la actividad probatoria y otorgar el resultado esperado, por lo que se podría señalar que es el punto de partida para establecer las cuestiones verídicas de un conflicto de las partes involucradas. Por tanto, el término prueba dentro del lenguaje procedimental está compuesto por el conjunto de medios previstos en la ley para probar la existencia o inexistencia de los hechos alegados, a fin de obtener una resolución acertada y coherente.

En materia administrativa, Víctor Fairen, conceptualiza a la prueba, como:

La actividad procesal impulsada por los interesados o por la administración, tendente a obtener el convencimiento o un alto grado de convicción del tribunal, acerca de la concordancia con lo realmente acaecido con las afirmaciones fácticas realizadas por los interesados o por la propia administración que integran el objeto del proceso o a lograr su fijación en la premisa menor de la decisión administrativa.¹²⁷

Así lo manifiesta también la doctrina “como la actividad encaminada a demostrar la exactitud o inexactitud de los hechos que han de servir de fundamento a la decisión del procedimiento, esto es como indica la ley, la actividad dirigida a acreditar los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento”.¹²⁸

De manera puntual, Allan Brewer, señala que la prueba sería la actividad tendiente a demostrar estos hechos, su exactitud o inexactitud, a los efectos de que la Administración pueda tomar una decisión.¹²⁹

En conclusión, se puede inferir que la prueba es aquella actividad, producida por los administrados o la administración en el desarrollo de un procedimiento, y cuya

¹²⁶ Manuel De la Plaza, *Derecho Procesal Civil Español*, 747.

¹²⁷ Víctor Fairén, *Doctrina general del proceso* (Barcelona: Librería Bosch, 1990), 421.

¹²⁸ Alonso, y otros., *Las instituciones del derecho administrativo*, 1078.

¹²⁹ Brewer, *La carga de la prueba en el derecho administrativo*, 24.

finalidad es demostrar y acreditar los hechos que lleven a una convicción íntegra al momento de emitir un pronunciamiento.

El régimen probatorio del procedimiento administrativo se encuentra contenido en el capítulo tres del título tercero del COA, del artículo 193 al 200, el cual aborda varios aspectos de la prueba para el desarrollo del procedimiento administrativo y que se encuentran relacionados con la finalidad, oportunidad, los medios de prueba, el ejercicio contradictorio, y los gastos que producen la práctica de la prueba; aspectos que deben ser considerados por la Administración Pública y los particulares. La carga de la prueba en el procedimiento administrativo común será objeto de análisis en un punto aparte, por tratarse del tema central del presente capítulo.

5.2 Finalidad

El artículo 193 del COA, señala que la finalidad de la prueba es acreditar los hechos alegados, para lo cual se aplicará la normativa establecida en el COA. Adicionalmente, señala que a falta de previsión expresa, se aplicará de manera supletoria el régimen común en esta materia.¹³⁰

Sobre ésta última afirmación, Francisco Albuja, señala que la regulación probatoria también podría emplear los preceptos generales de la teoría general de la prueba utilizada en los procesos jurisdiccionales lo que puede confundir respecto a la carga de la prueba.¹³¹ Sin embargo, como bien lo señala Andrés Moreta, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el régimen común de la prueba lo regula el Código Orgánico General de Procesos, COGEP¹³², al cual se hará mención en lo pertinente.

Para Estefanía Granda, la prueba tiene por finalidad en sí misma la verdad material distinta de la verdad formal, la primera es absoluta en cuanto al desarrollo de los acontecimientos, la segunda, es la que logre plantear; ambas se sirven de la retórica como el arte de convencer para conseguir un pronunciamiento acorde a su pretensión.¹³³

En esa misma línea, Christian Guzmán, señala que, “en el procedimiento administrativo moderno, la actividad probatoria tiene una importancia medular en la ejecución de la instrucción de dicho procedimiento. Es a través de la actuación probatoria

¹³⁰ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 193.

¹³¹ Francisco Javier Albuja Varela, *Estudios sobre el Código Orgánico Administrativo, La Prueba en el Procedimiento Administrativo* (Quito: Editora Librería Cevallos, 2019), 185.

¹³² Moreta, *Procedimiento Administrativo y Sancionatorio en el COA*, 174.

¹³³ Granda, *Código Orgánico Administrativo Comentado*, 11.

que la autoridad administrativa puede formarse convicción respecto a la resolución del caso concreto, en mérito de la verdad material a obtener. Es mediante la actividad probatoria que se comprueban los datos aprobados por los administrados o los obtenidos por la Administración”.¹³⁴

De acuerdo con lo manifestado, la finalidad de la prueba es más que descubrir la verdad de los hechos cuestionados y el orden de cómo se suscitaron, los mismos que serán coherentes con las argumentaciones planteadas; sino que existe para demostrar seguridad y certeza en la administración que se manifiesta una vez concluido el procedimiento administrativo y de acuerdo a la verdad material.¹³⁵

5.3 Oportunidad

La oportunidad de la prueba se encuentra contemplado en el artículo 194 del COA, el cual, según la doctrina, se refiere al momento apropiado cuando debe enunciarse una prueba en el procedimiento administrativo y el legislador ha señalado que la persona interesada la que debe aportar todos los elementos probatorios desde su primera comparecida al procedimiento administrativo.¹³⁶ Aclarando que la prueba a la que sea imposible tener acceso, deberá ser anunciada y aquella que no se informe no podrá introducirse en el período de prueba previsto en la norma o cuando las administraciones públicas lo determinen.

Para concretar, la prueba en el procedimiento administrativo, los hechos deben ser tomados en consideración previa a la emisión de la resolución del procedimiento, por lo que será aportada por el administrado en su primera comparecencia, así, la Administración Pública, facultará para solicitar al órgano administrativo que ordene a quien corresponda entregue o facilite la prueba, para acreditar la realidad de los hechos que fueran de trascendencia y que permitan emitir una resolución adecuada basada en hechos fácticos.

Cabe mencionar que si una de las partes interesadas en el procedimiento administrativo, solicita presentar prueba nueva, por cuanto según el artículo 194 del COA

¹³⁴ Christian Guzmán Napurí, “La Instrucción del Procedimiento Administrativo”, *Derecho & Sociedad*, n°24 (2019): 300, <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/viewFile/16984/17283>.

¹³⁵ Varela, *La Prueba en el Procedimiento Administrativo*, 185.

¹³⁶ Aguilar y Chiriboga, *Estudios sobre el Código Orgánico Administrativo*, 186.

“no fue de su conocimiento o que habiéndola conocido no pudo disponer de la misma”¹³⁷; la respuesta quedará a juicio de la administración en el momento que considere oportuno; o en el caso de que la prueba sea imposible de disponer la ley garantiza a la parte interesada a contar con el tiempo y medios adecuados para preparar su defensa con el fin de que las partes ejerzan su derecho.¹³⁸

Finalmente, se hace referencia a la procedencia o no de un término de prueba en el procedimiento administrativo. Al respecto, el tratadista Marienhoff, señala que si hubieren hechos controvertidos entre la administración y el administrado, es evidente que la cuestión debe abrirse a prueba; así lo exige la norma constitucional que asegura la inviolabilidad de la defensa en juicio. De no procederse así se incurriría en una violación de la Constitución. En esta materia, el único principio jurídico efectivo consiste en que la apertura a prueba debe realizarse en alguna etapa del procedimiento administrativo, lo favorable, es abrir a prueba lo cuestionado en expediente en la primera oportunidad en que se manifiesten los hechos controvertidos, esto tiende a la eficacia administrativa y al mayor respeto hacia el derecho del administrado.¹³⁹

De acuerdo a lo previsto en el COA ha de señalarse que no se ha establecido un término de prueba obligatorio en la regulación de los procedimientos administrativos, la regla común que incorpora se dirige hacia facultarla a abrir una prueba de oficio o a petición de parte, con un límite no mayor a treinta días.

Sin embargo, según Andrés Moreta existirían casos en los cuales el término de prueba es obligatorio, en los siguientes casos:

- Cuando al administrado se le admitió una prueba testimonial o pericial.
- Cuando la administración deba actuar prueba de cualquier tipo.
- Cuando en una norma específica se disponga un término de prueba.
- En procedimientos de oficio o en los procedimientos iniciados a petición de parte que no se rigen por el término del artículo 207 del procedimiento administrativo, y deban regirse al 203 para lo cual es necesario el término de prueba para contabilizar el plazo de vencimiento para que opere el silencio administrativo.¹⁴⁰

¹³⁷ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 194.

¹³⁸ Aguilar y Chiriboga, *Estudios sobre el Código Orgánico Administrativo*, 187.

¹³⁹ Miguel Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo* (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1990), 676.

¹⁴⁰ Moreta, *Procedimiento Administrativo y Sancionatorio en el COA*, 178.

5.4 Medios de prueba

La doctrina define el medio de prueba como todo aquel elemento que sirve, de una u otra manera, para convencer al Juez de la existencia o inexistencia de un dato procesal determinado”.¹⁴¹ Tomando en opinión a Carnelutti, se entiende que medio de prueba es “el instrumento, cosa o circunstancia en los que el juez encuentra los motivos de su convicción”.¹⁴²

En materia administrativa, los medios de prueba aparecen como elementos o instrumentos sobre los cuales la administración deriva las razones que producen mediata o inmediatamente su convicción sobre la existencia o inexistencia de los hechos o actos que constituyen el objeto de la prueba.

Los medios de prueba dependerán del sistema jurídico determinado en la legislación, por lo que la administración solamente podrá valerse de determinados medios y considerarlos conforme lo indique la propia ley. En este caso, respecto a los medios de prueba es pertinente la aplicación del COGEP como norma supletoria.

El artículo 199 del COA, establece que en el procedimiento administrativo son válidos todos los medios de prueba admitidos en el derecho, con excepción de la declaración de parte de los servidores públicos.¹⁴³

A continuación, se hace referencia a los medios de prueba:

Prueba documental: El artículo 193 del COGEP, señala que la prueba documental “es todo documento público o privado que recoja, contenga o represente algún hecho, y constituya o incorpore un derecho”.¹⁴⁴ Este cuerpo normativo, regula de manera amplia y precisa lo referente a los documentos públicos y privados; asimismo, aborda aspectos relacionados con la eficacia de la prueba documental, así como la producción de la prueba documental en audiencia.

En el caso de los hechos comprobados por servidores públicos a través de alguna diligencia o inspección, éstos deben formalizarse en un documento público basado en los requisitos legales vigentes, para su valor probatorio independiente de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar los administrados siempre

¹⁴¹ María Isabel Cadenas García, *El procedimiento administrativo* (Madrid: Editorial Bosch, 2011), 1112.

¹⁴² Francesco Carnelutti, *La prueba civil*, 76.

¹⁴³ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 193.

¹⁴⁴ Ecuador, *Código Orgánico General de Procesos*, Registro Oficial 506, Suplemento, 22 de mayo de 2015, art. 174

y cuando no lleguen a alterar el final de la resolución, la cual se constituirá como prueba documental, conforme lo establece el artículo 256 del COA.

Prueba testimonial: La prueba testimonial se encuentra establecida en el artículo 197 del COA. Es importante, destacar una diferencia entre el proceso judicial en el cual se aportan los nombres de los testigos, mientras que, en el procedimiento administrativo, se adjunta la declaración de la persona, a fin de que se someta únicamente a contrainterrogatorio, además que no cabe la prueba testimonial de los servidores públicos que puedan estar relacionados con el procedimiento administrativo.¹⁴⁵

Según el COA, la forma en cómo debe producirse la prueba testimonial, es por escrito, mediante una declaración juramentada agregada a un protocolo público, esto es, que sea rendida ante notario. El contrainterrogatorio se encuentra regulado de manera expresa por el COA, el cual establece las siguientes reglas:

1. Preguntas cerradas cuando los hechos hayan sido objeto de los informes y testimonios.
2. Preguntas abiertas cuando se presenten nuevos hechos expuestos en los informes y testimonios.
3. Preguntas claras y pertinentes.

El contrainterrogatorio se registrará mediante medios tecnológicos adecuados.¹⁴⁶

Asimismo, la prueba testimonial se encuentra regulada en el COGEP, en su artículo 174 y siguientes. Lo diferencia entre declaración de parte y testimonio. Para el procedimiento administrativo no se ha previsto tal diferenciación.¹⁴⁷

Prueba pericial: Se encuentra regulada en el artículo 197 del COA, sin embargo, no es amplia ni precisa; por lo que, de manera supletoria también se aplican las disposiciones del COGEP, que hace referencia desde el artículo 221 y siguientes.

El artículo 227 del COGEP, establece que la prueba pericial tiene como propósito que expertos debidamente acreditados puedan verificar los hechos y objetos que son materia del proceso. En ese sentido, se define al perito como “la persona natural o jurídica que, en razón de sus conocimientos científicos, técnicos, artísticos, prácticos o profesionales está en condiciones de informar a la o al juzgador sobre algún hecho o circunstancia relacionado con la materia de la controversia”.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Moreta, *Procedimiento Administrativo y Sancionatorio en el COA*, 185.

¹⁴⁶ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 197.

¹⁴⁷ Moreta, *Procedimiento Administrativo y Sancionatorio en el COA*, 186.

¹⁴⁸ COGEP, art. 221.

La prueba pericial también debe ser agregada a través de una declaración juramentada practicada ante notario. Asimismo, el contrainterrogatorio seguirá las mismas reglas de la prueba testimonial.

Prueba oficiosa: El artículo 198 del COA, señala que las administraciones públicas decidirán la práctica de cualquier prueba que juzguen elemental para la comprobación de los hechos controvertidos.¹⁴⁹ No existe un tiempo en el cual pueda solicitarse, sin embargo, se entiende que en cualquier tiempo que la administración pública las disponga debe permitir la contradicción de parte del interesado en observancia al debido proceso.¹⁵⁰

5.5 Regla del contradictorio

Libardo Riascos manifiesta que en un acto administrativo las pruebas hacen constancia cuando el funcionario competente en función administrativa, señale que el interesado cuenta con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas antes de la decisión resolutive.¹⁵¹

En el procedimiento administrativo se puede aplicar la regla del contradictorio tanto a favor del administrado como de la Administración.

Respecto del administrado existe la posibilidad de que las pruebas se contradigan, es decir, que dentro del proceso se produzca información o elementos de juicio de mayor precisión, la parte afectada será oportunamente notificada para que pueda presentar su derecho a la defensa y contradecirla antes de su resolución. Lo que se pretende es garantizar la producción de pruebas bajo el control de las partes interesadas, con el fin de que los argumentos sean escuchados en todo momento por la parte contraria.

Esto se encuentra relacionado directamente con el derecho a la prueba, primer requisito de legalidad de la petición probatoria, en el doble sentido de que el medio de prueba este autorizado por el ordenamiento y de que la prueba se haya solicitado en la forma y momento legalmente establecidos, considerando 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”.¹⁵²

¹⁴⁹ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 198.

¹⁵⁰ Moreta, *Procedimiento Administrativo y Sancionatorio en el COA*, 190.

¹⁵¹ Riascos, *El Acto Administrativo*, 502.

¹⁵² Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 196.

Para finalizar, para que la administración pública ejerza “contradicción”, ésta solo la prevé para un tipo de pruebas como la testimonial y pericial; y para otras no como la documental, ya que el administrado entrega la documentación al órgano cuando presenta su petición, siendo la Administración Pública quien está obligada a poner en conocimiento del administrado su prueba documental para que ejerza su contradicción.¹⁵³

En tanto, esta regla garantiza que la producción de las pruebas se desarrolle bajo el control de todos los sujetos interesados, con la finalidad de que el administrado pueda presentar su defensa antes de la resolución. Conociendo que las partes tienen el derecho de aportar las pruebas conducentes a fin de justificar su suposición del caso, y la parte contraria de la misma manera, tiene el derecho de controvertirlas, por lo que la regla de contradicción tiene como base la igualdad de las partes para sus atribuciones legales.

5.6 Gastos de la prueba

El artículo 200 del COA, respecto a los gastos de aportación y producción de las pruebas, señala que se encuentran a cargo del solicitante, exceptuándose, las pruebas solicitadas por la persona interesada que estén en poder de la misma administración pública a cargo del procedimiento administrativo. Finalmente, manifiesta que la Administración Pública puede exigir el anticipo de los gastos, a reserva de la liquidación definitiva que debe practicarse, previa acreditación de la realidad y cuantía de los mismos.

En el caso de que, la Administración no esté en la obligación de soportar gastos ajenos a su práctica en el proceso, esta podrá exigir un anticipo de los mismos al interesado. Por tanto, si los medios que ha interpuesto el interesado no pueden ser llevados a cabo con los medios que dispone la Administración, el interesado deberá desembolsar los costes de su práctica. En efecto, se produce una controversia de envergadura sobre la gratuidad del procedimiento administrativo la doctrina no ha presentado hasta hoy un sentido total y absoluto, por el contrario, siempre se ha mencionado la eventualidad de que el interesado deba cargar con una serie de gastos, algunos incluso de corte estructural.

¹⁵³ Moreta, *Procedimiento administrativo y sancionado en el COA*, 179.

6. Principios y reglas relacionados con la prueba en el procedimiento administrativo común

El procedimiento administrativo se rige de acuerdo al marco jurídico vigente para garantizar el cumplimiento de los derechos y principios establecidos en la Constitución y la ley. Miguel López manifiesta que en “el procedimiento administrativo se aplican una serie de principios que sirven de garantía para el administrado en la tramitación del expediente [...]”.¹⁵⁴

En consecuencia, se señala que el procedimiento administrativo es un instrumento, cuyo fin es alcanzar un régimen aplicable en el actuar de la Administración Pública para la protección del interés de la colectividad, a través de la consecución del interés general, la satisfacción del interés del administrado y el logro del interés de la propia administración.

Haciendo referencia a los principios se los entiende como “mandatos de optimización”¹⁵⁵, tomando como base la interpretación anterior, los principios en el procedimiento administrativo son el cimiento para interpretar las diferentes normas del derecho procedimental. Es decir, los principios son orientaciones del sistema jurídico procedimental.

Lo que representa que hoy en día los principios del sistema procedimental se invisten de real prestación y aplicabilidad, lo cual sugiere una acertada orientación de la actividad de la Administración Pública y de quienes intervienen en el procedimiento administrativo, para que al final se dicte una resolución fundamentada en los hechos haciendo cumplir lo resuelto.

El COA como la norma jurídica que regula la materia administrativa establece una serie de principios generales, así como principios que regulan la actividad administrativa en relación con las personas; principios de las relaciones entre administraciones públicas y principios del procedimiento administrativo.

También, el artículo 1 de la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, que fue publicada en octubre de 2018, señala que ésta ley tiene por objeto la optimización de trámites administrativos, regular su simplificación y reducir

¹⁵⁴ David Cienfuegos y Miguel López, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz: Derecho Administrativo: Los principios del procedimiento administrativo* (México: UNAM, Instituto de Investigaciones, 2016), loc. 173, edición para Kindle.

¹⁵⁵ Robert Alexy, *El derecho general de libertad, en teoría de los derechos fundamentales* (España: Centro de Estudios Constitucionales, 1997), 65.

sus costos de gestión, con el fin de facilitar la relación entre las y los administrados y la Administración Pública y entre las entidades que la componen; así como, garantizar el derecho de las personas a contar con una Administración Pública eficiente, eficaz, transparente y de calidad, contemplando una serie de principios para el desarrollo de trámites administrativos.¹⁵⁶

Considerando, el ámbito de estudio del presente trabajo, nos referiremos a los principios del procedimiento administrativo que son aplicables al momento de la carga de la prueba.

6.1 Principio de oficialidad

Según Christian Guzmán, el principio de oficialidad de la prueba es “la búsqueda de la determinación, conocimiento y comprobación de los datos para poder emitir una resolución. La autoridad administrativa tiene la obligación de adquirir, en el procedimiento, la mayor cantidad de datos que sean relevantes para su decisión”.¹⁵⁷

En cuanto al procedimiento administrativo, Francisco López, afirma que éste debe ser impulsado de oficio por la administración pública, “puesto que dicho procedimiento no sólo debe representar una garantía para los administrados, sino una regla de buena administración de los intereses públicos”.¹⁵⁸

Por lo tanto, la “Administración esta específicamente obligada a desarrollar la actividad que sea necesaria para llegar a la decisión final, sin necesidad de que sea excitada en este sentido por los particulares [...]”.¹⁵⁹

En el desarrollo de la actividad administrativa debe prevalecer el interés colectivo sobre el interés individual. En definitiva, la administración tiene la función de instruir e impulsar de oficio sin requerir solicitud expresa de parte del interesado toda actuación necesaria para el desarrollo del procedimiento administrativo hasta su resolución.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Ecuador, *Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos*. Registro Oficial 353, Suplemento, 27 de marzo de 2019, art. 1.

¹⁵⁷ Christian Guzmán Napurí, “*La Instrucción del Procedimiento Administrativo*”, 302

¹⁵⁸ Francisco López, *El procedimiento administrativo* (Barcelona, Bosh, 1960), 25 y 26 citado en Cienfuegos y López, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz; Derecho Administrativo: Los principios del procedimiento administrativo*, loc. 173.

¹⁵⁹ Eduardo García y Tomas Fernández, *Curso de derecho administrativo*, 479.

¹⁶⁰ Boris Hernández, “El procedimiento sumario administrativo a la luz del debido proceso”, (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2014), 34. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4237/1/T1509-MDP-Hernandez-El%20procedimiento.pdf>.

Lo que conlleva a la búsqueda de la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos para emitir una resolución, y que tiene como finalidad la recopilación de la mayor cantidad de datos relevantes para la toma de la decisión basada en los contenidos fácticos.

6.1.1 Principio de impulso de oficio

El principio de impulso de oficio se deriva del principio de oficialidad, el cual tiene como premisa dar inicio y continuación al procedimiento de oficio.

En efecto, manifiesta Jiménez que “El principio de impulso de oficio determina, precisamente, que el procedimiento continúe hasta que la solicitud del administrado se resuelva correcta y oportunamente”.¹⁶¹

Así mismo, se considera que en relación con el “Principio de impulso de oficio. - Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias”.¹⁶²

El COA en su artículo 139, respecto al impulso procedimental, señala que las administraciones públicas tienen la obligación de impulso oficial del procedimiento administrativo. Al momento de solicitar los trámites que deban ser cumplidos por otros órganos administrativos, debe señalarse el tiempo de término para su cumplimiento. Por tanto, el órgano competente debe corregir los errores de derecho en que incurran las personas que intervienen en el proceso, que no se refiera a la pretensión, con excepción del procedimiento administrativo sancionador. Hay que remarcar que la persona interesada también podrá impulsar el procedimiento administrativo, particularmente, en lo que respecta a las cargas y obligaciones en la práctica de la prueba.¹⁶³

En referencia a lo citado, se argumenta que este principio garantiza que el procedimiento administrativo lo desarrolle la autoridad encargada de llevar a cabo el mismo, ya sea de oficio o a petición de parte, para continuar con la tramitación del mismo hasta lograr su resolución, la cual debe ser motivada de conformidad con lo que determina

¹⁶¹ Roberto Jiménez, “Los principios de impulso de oficio y verdad material en el procedimiento administrativo”, *Revista de la Facultad de Derecho*, n°67, (2011): 190, doi: 0251-3420.

¹⁶² Christian Guzmán Napurí, “La Instrucción del Procedimiento Administrativo”, 301.

¹⁶³ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 139.

la ley, permitiendo que el administrado solicite a la autoridad legal que prosiga el trámite administrativo en el caso de que la administración no la quiera consumir.

Es así que la labor del principio de impulso es conducir por regla general a la etapa resolutoria del acto administrativo, correspondiéndole en todos los casos a la administración. Por lo tanto, se puede decir que la continuidad del procedimiento administrativo no depende únicamente del administrado sino, también de la autoridad administrativa.

6.1.2 Principio de instrucción

En relación con el principio de impulsión de oficio, el principio de instrucción corresponde a “la obtención de las pruebas o certificación o averiguación de los hechos no corresponde exclusivamente a la parte, sino que también debe ser efectuada de oficio: Es decir, la administración debe cooperar, y es por ello responsable, en la reunión de los elementos de juicio necesarios para decidir”.¹⁶⁴

Por ello la instrucción del procedimiento administrativo conlleva fundamentalmente, el aporte de datos, por parte de los administrados, así la Administración Pública los podrá valorar para emitir una resolución. El aporte que realizan los administrados, es a través de alegaciones. La recolección y valoración de los medios probatorios por parte de la autoridad administrativa, dispone la acción probatoria propiamente expuesta. Esta actividad probatoria permite entregar autenticidad a los hechos o datos que se van aportando en el procedimiento, ya sea por parte de la autoridad pública, de los administrados o de terceros.¹⁶⁵

En conclusión, los actos administrativos de instrucción son fundamentales, para la administración pública, ya que permiten la determinación, demostración y comprobación de los datos y hechos fácticos de los cuales deba emitirse una resolución, por tanto, se efectuarán de oficio por el órgano competente que gestione el procedimiento, sin causar perjuicio del derecho o intereses de los interesados que requieran su intervención en los trámites legales establecidos.

¹⁶⁴ Gordillo, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, 286

¹⁶⁵ Guzmán Napurí, “La Instrucción del Procedimiento Administrativo”, 298.

6.2 Principio de informalismo en favor del administrado

Este principio tiene carácter fundamental dentro del procedimiento, ya que exceptúa a los administrados cumplir con las formas no esenciales, es decir, las que no se encuentran exigidas por el orden público administrativo. La aplicación de dicho principio favorece al particular, ya que no le permite que pierda su derecho por el incumplimiento de una obligación formal, exigiendo a la administración pública optar por el recurso más conveniente.¹⁶⁶

Según Morón manifiesta:

Se orienta a proteger al particular a efectos de que no se vea perjudicado por cuestiones meramente procesales, relativizándose las exigencias adjetivas. Cualquier duda que se plantee en el curso del procedimiento, referida a las exigencias formales debe interpretarse a favor del administrativo y favoreciendo la viabilidad del acto procesal.¹⁶⁷

En vista a lo citado, la acción administrativa no podrá ser sometida a formalismos que perjudiquen los derechos del administrado, ya que obstaculizar una solución al particular por razones meramente formales sería inconstitucional.

Además, el principio de informalismo responde a la regla jurídica *in dubio pro actione*, y está vinculada estrechamente con la tutela administrativa, la cual no puede eludir sus facultades regladas, lo que sería ilegítimo dejar de cumplir con las exigencias que el orden jurídico le impone.¹⁶⁸

Así como lo confirman García y Fernández:

Este principio denominado también “in dubio pro actione” consagra que en aras de la mayor garantía y de la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción debe procurarse la superación de obstáculos de índole formal, privilegiando al tratamiento de las cuestiones de fondo que permitan la adopción de una resolución final”.¹⁶⁹

La Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, artículo 3, número 6, consagra el principio pro-administrado e informalismo, el cual señala que, “en caso de duda, las normas serán interpretadas a favor de los administrados; por lo que, sus derechos sustanciales predominarán sobre aspectos formales, siempre y

¹⁶⁶ Mirian Ivanega, “El principio del informalismo en el procedimiento administrativo”, *Revista de Derecho*, n.º 67 (2011): 155, doi: 0251-3420.

¹⁶⁷ Juan Carlos Morón, *Ley de procedimiento administrativo general* (Lima: Gaceta Jurídica, 2003), 34.

¹⁶⁸ Mirian Ivanega, “El principio del informalismo en el procedimiento administrativo”, 166,

¹⁶⁹ Eduardo García y Tomas Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, 478.

cuando estos puedan ser reparados y no perjudiquen los derechos de terceros o el interés público”,¹⁷⁰ según lo contemplado en el marco constitucional.

Por eso, deben superarse los meros formalismos. Ya que no es posible ajustarse únicamente a lo petitionado por los particulares si con ello se les niega el acceso a los derechos que por ley les corresponden,¹⁷¹ aun si se actuare, por omisión o ignorancia inculpable, no se invocará en forma clara y expresa, lo que sería inconstitucional negar una solución por causas meramente formales.

Es decir, el procedimiento administrativo es por esencia *informalista*, ya que la autoridad puede examinar, una prueba extrínsecamente del término concedido previo a la emisión del acto, se interpretará de forma efectiva para que exista una decisión, sin que la ausencia de cumplimiento de ciertas formalidades afecte el acto y la propia voluntad de la Administración.

En efecto, este principio comprende la ausencia de formalismos que compliquen o retrasen el procedimiento, las mismas que deberán ser interpretadas en forma favorable al administrado en cuanto a tiempo y validez de las actuaciones procesales, de modo que los derechos e intereses no sean afectados por exigencias formales que puedan subsanarse dentro del procedimiento administrativo.

En síntesis, se argumenta que por el principio de informalismo la Administración no solo deberá agotar todas las vías para desempeñar todas las gestiones que se requieran para dar trámite al procedimiento administrativo por lo que le corresponde al principio de oficialidad, ofrecer las facilidades para su conclusión a través de la resolución, tomando en cuenta que cualquier indeterminación de la norma legal, no cause nulidad absoluta por parte del administrado, el cual tendrá que recurrir a una interpretación y aplicación a favor del avance y conclusión del trámite; debiendo aplicar el principio siempre a favor del administrado, y no a la administración.¹⁷²

6.3 Motivación como obligación de la Administración Pública

La motivación es definida como un medio técnico de control de la causa del acto. Por ello no es un simple requisito meramente formal, sino de fondo (más técnicamente: la motivación es *interna corporis*, no externa; hace referencia a la perfección del acto más

¹⁷⁰ Ecuador, *Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos*, art. 3.

¹⁷¹ Mirian Ivanega, “El principio del informalismo en el procedimiento administrativo”, 167.

¹⁷² Hernández, *El procedimiento sumario administrativo a la luz del debido proceso*, 38.

que a formas exteriores del acto mismo), quiere decir que la motivación no se cumple con cualquier forma convencional; por el contrario, la motivación ha de ser suficiente como ya hemos analizado, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión.¹⁷³

La Corte Constitucional de Colombia contempla que:

la motivación del acto deberá exponer los argumentos puntuales que describan de manera clara, detallada y precisa las razones a las que acude el ente público para retirar del servicio al funcionario. Un proceder distinto violaría el sustento constitucional que da origen a la necesidad de motivar las actuaciones de la administración y convertiría este requerimiento en un simple requisito inane y formal.¹⁷⁴

La Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, mediante sentencia N.0 069-10-SEP-CC, respecto de la motivación ha señalado:

La motivación consiste en que los antecedentes que se exponen en la parte motiva sean coherentes con lo que se resuelve, y nunca puede ser válida una motivación que sea contradictoria con la decisión. En otras palabras: La motivación es justificación, es argumentar racionalmente para justificar una decisión aplicativa, es exposición de las razones que se han dado por los jueces para mostrar que su decisión es correcta o aceptable. [...] Es decir, la motivación responde a la debida y lógica coherencia de razonabilidad que debe existir entre la pretensión, los elementos fácticos, las consideraciones y vinculación de la norma jurídica y la resolución tomada¹⁷⁵.

El acto administrativo al ser la forma de expresión de la voluntad estatal constituye un elemento de trascendencia para el funcionamiento del Estado y es por ello que la misma Constitución obliga que todo acto debe ser justificado, es decir, que se deben establecer las razones por las cuales se hacen aplicables la norma jurídica. Respecto a la motivación, el COA expone lo siguiente:

Art. 100- Motivación del acto administrativo. En la motivación del acto administrativo se observará:

1. El señalamiento de la norma jurídica o principios jurídicos aplicables y la determinación de su alcance.
2. La calificación de los hechos relevantes para la adopción de la decisión, sobre la base de la evidencia que conste en el expediente administrativo.

¹⁷³ García y Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, 591-2.

¹⁷⁴ Corte Constitucional de Colombia, “Sentencia de 14 de marzo de 2012 (Motivación de los actos administrativos- Fundamentos Constitucionales)”, *Caso Acción de tutela interpuesta por el señor Arturo Rodríguez Pedraza contra el Tribunal Administrativo de Bolívar*, 14 de marzo de 2012, párr. 28, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-204-12.htm>.

¹⁷⁵ Ecuador Corte Constitucional para el Período de Transición, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 069-10-SEP-CC*, 9 de diciembre de 2010, 3.

3. La explicación de la pertinencia del régimen jurídico invocado en relación con los hechos determinados.

Se puede hacer remisión a otros documentos, siempre que la referencia se incorpore al texto del acto administrativo y conste en el expediente al que haya tenido acceso la persona interesada.

Si la decisión que contiene el acto administrativo no se deriva del procedimiento o no se desprende lógicamente de los fundamentos expuestos, se entenderá que no ha sido motivado.¹⁷⁶

Riascos manifiesta que: “La motivación es el relato de los hechos y las razones que le asiste al ente público para fundar su argumento; hay que estar claros que el administrado tiene el derecho a que se le explique respecto de la actuación del administrador (Estado)”.¹⁷⁷

Para finalizar, el acto administrativo desarrolla una función metodológica y sistemática dentro del derecho administrativo, que serán válidas en cuanto concuerden dentro del sistema conceptual en el que se desarrolla.

Para fundamentar lo expuesto, es importante comprender que la motivación en las resoluciones es un derecho constitucional que toda persona puede exigir, siendo una obligación de la Administración Pública reconocer sus fundamentos, para que la resolución final sea la adecuada conjugación entre los antecedentes de hecho y de derecho, que permitan un pronunciamiento que goce de reconocimiento y validez.

Las decisiones jurídicas adoptadas por los jueces y los funcionarios administrativos deben ser producto del intelecto, por lo tanto, están en la obligación de satisfacer una pretensión de corrección, es decir erradicar la arbitrariedad en la toma de decisiones, la cual debe estar racionalmente fundamentado a la luz del ordenamiento jurídico.

En concordancia manifiesta García que “la Ley obliga a la administración a motivar la mayoría de sus decisiones, lo que quiere decir a hacer públicas las razones de hecho y de derecho en las cuales las mismas se apoyan”.¹⁷⁸

Lo anterior permite determinar que el deber de motivar no es meramente un requisito formal, sino que goza de suficiencia exigible para garantizar la tutela efectiva de los administrados en las decisiones de la Administración Pública.

¹⁷⁶ *Ibíd.*, art. 101.

¹⁷⁷ Alex Riascos, “Del acto administrativo” *Revista Académica-Investigativa de la Facultad Jurídica, Social y Administrativa* 2, n.º 3 (2015): 7- 8, <https://revistas.unl.edu.ec/index.php/suracademia/article/view/113>

¹⁷⁸ García y Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, 132.

Es así que la obligación para la administración de motivar sus decisiones constituye un mecanismo de protección jurídica del administrado, para que se enfrente a las prerrogativas del poder político, que se sintetizan en los atributos de los actos administrativos, que se ejecuten de oficio y sean obligatorios para la autoridad que los expide.

Por tanto, el particular a través de los fundamentos de derecho, tienen la posibilidad de ejercer su derecho a la defensa, y en la fase judicial se podrá delimitar si los motivos fueron reales y ciertos, y si la autoridad que expidió el acto se ajustó a derecho.

7. La carga de la prueba en el procedimiento administrativo común

El actuar de la Administración Pública debe garantizar la imparcialidad en la toma de decisiones, pues si bien existe una diversidad de procedimientos administrativos, la carga probatoria tiene como fin controlar la existencia y la fidelidad de los motivos fácticos determinantes en la decisión, la cual sólo podrá ponerse en marcha una vez acreditada la concurrencia de las situaciones que integran el presupuesto de hecho previstos en la norma que la consagra. De esta manera, el artículo 195 del COA respecto a la carga de la prueba, señala:

En todo procedimiento administrativo 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.¹⁷⁹

De lo citado, se desprende que la aplicación de la carga probatoria, depende del tipo de procedimiento, así que, en los procedimientos destinados a establecer responsabilidades y sanciones, le corresponde a la Administración Pública; mientras que en, el resto de procedimientos, la carga de la prueba le corresponde a la parte interesada.

En este sentido también se pronuncia Balbín quien al referirse a la carga de la prueba manifiesta que en principio es el particular quien debe probar los hechos y fundamentos de sus pretensiones, incluso señala que no es posible afirmar que la carga de la prueba pueda ser concurrente entre el Estado y las partes, ya que la normativa

¹⁷⁹ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 195.

impone graves consecuencias a los administrados que no son diligentes en la producción de la misma.¹⁸⁰

En concordancia a lo expuesto, Allan Brewer menciona, si el procedimiento tiende a producir un acto de autorización, se da inicio con una solicitud de una parte a los efectos de obtener una decisión administrativa, por lo que hace que el particular interesado que va a obtener aquel acto de autorización, sea quien deba tener la carga de la prueba. Por tanto, el procedimiento administrativo es una actuación de la Administración y que la carga de la prueba corresponde a ella, se cambia según el procedimiento sea de autorización o sancionatorio.¹⁸¹

En esta misma línea de pensamiento David Blanquer plantea que la regulación de la carga de la prueba recae sobre quien más pueda beneficiarse o más perjuicios pueda evitar por la falta de certeza del hecho controvertido, por lo que concluye señalando que el factor determinante para la distribución de la carga de la prueba es el interés jurídicamente tutelado, por lo que si es favorable para el administrado la carga de la prueba pesa sobre éste y si es desfavorable corresponde a la Administración.¹⁸²

Por tanto, en el artículo 256 del COA se establece que le corresponde al inculpado del procedimiento sancionador demostrar sus eximentes de responsabilidades, sin que esto implique que reposa sobre él la carga de la prueba; ya que¹⁸³ es la iniciativa de la Administración la que produce el establecimiento de una infracción, y es la Administración quien debe probar las situaciones de hecho que pueden provocar la aplicación de la sanción correlativa. La Administración, en este sentido, tiene que realizar todos los actos necesarios para lograr la precisa determinación de la circunstancia a los efectos de aplicar los supuestos de derecho que consagra la sanción en particular.¹⁸⁴

Considerando el hecho que un acto administrativo tiene presunción de legitimidad, cuando se dicta, no se deja exenta a la Administración de probar los hechos, ya que, sería improcedente el dictar un acto sin probar los hechos.¹⁸⁵ Pues bien, en el procedimiento administrativo común, la presunción de legitimidad hace que el acto administrativo se considere como veraz, legítimo y legal, siendo obligación de la

¹⁸⁰ Carlos F. Balbín, *Manual de Derecho Administrativo*, 4ª Edición (Buenos Aires: Editorial La Ley, 2018), 653.

¹⁸¹ Brewer, *La carga de la prueba en el procedimiento administrativo*, 29-30.

¹⁸² David Blanquer citado por Aguilar y Chiriboga, *Estudios sobre el Código Orgánico Administrativo*, 190.

¹⁸³ Moreta, *Procedimiento Administrativo y Sancionatorio en el COA*, 183.

¹⁸⁴ Brewer, *La carga de la prueba en el procedimiento administrativo*, 36.

¹⁸⁵ *Ibíd.*, 30.

Administración la de probar los fundamentos que sustenten la decisión, que acrediten los hechos que se aleguen.

El mismo COA contempla que la prueba ha de referirse a los hechos controvertidos en la prueba, es decir, los hechos que se han analizado sobre los que se pueden llevar a cabo la decisión. Es claro que no se puede discutir si una prueba debe ser admisible o no, ya que quedó resuelto en audiencia previa, lo que debe reflejar es una valoración sobre lo expuesto y cómo se quiere que la Administración Pública tenga presente a la hora de dictar una resolución.

Finalmente, el artículo 195 del COA indica que la administración pública no exigirá de la persona interesada la demostración de hechos negativos, la ausencia de responsabilidad, su inocencia o cualquier otra forma de prueba ilógica o físicamente imposible.

De lo señalado se observa, la no exigencia al administrado de hechos negativos, que seguramente se refiere a la “negativa pura de las afirmaciones no confiere la carga de probar las afirmaciones y los hechos que de ellas se desprendan”¹⁸⁶. Continuando con el análisis del precepto, se tiene, la ausencia de responsabilidad que va de la mano con la garantía y presunción de inocencia, ya que toda persona se considera inocente hasta que se demuestre lo contrario. Esta es una presunción que admite prueba en contrario, porque quien acusa debe demostrar sus alegaciones y la responsabilidad del implicado, es decir, el acusado no tiene que demostrar su inocencia, ya que de ella se parte.

Pruebas ilógicas e imposibles se hace mención a Aguilar y Chiriboga quienes mencionan que los “hechos ilógicos por su condición natural impedirán arribar a conclusiones razonables, [...] hechos imposibles que expresan inconformidad de la realidad material con la conceptual o descriptiva de los hechos”.¹⁸⁷

7.1 Derechos del administrado

Para abordar la siguiente temática es fundamental definir el término Administrado que de acuerdo al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú, lo define como:

Persona natural o jurídica que, cualquiera sea su calificación o situación procedimental, participa en el procedimiento administrativo al recurrir a la administración pública iniciándolo mediante una petición para que se le declare o reconozca un derecho emanado

¹⁸⁶ Aguilar y Chiriboga, *Estudios sobre el Código Orgánico Administrativo*, 190.

¹⁸⁷ *Ibíd.*, 190-1.

de la Ley o para fijar una posición legítima contraria frente a una decisión o acto administrativo que la perjudique.¹⁸⁸

En efecto, los administrados son aquellas personas naturales y jurídicas que inician un procedimiento administrativo ya sea a través de una petición o denuncia, cuyos derechos o intereses se ven afectados por su resultado. Además de las facultades del administrado frente a la Administración Pública, en la normativa se contemplan derechos a su favor, los cuales deben regirse para desempeñar su papel dentro del procedimiento administrativo.

Entre ellos, debe destacarse lo previsto en la Constitución de la República del Ecuador, artículo 76, número 7, así tenemos: el derecho a defenderse en cualquier etapa o grado del procedimiento; el derecho a disponer de un tiempo razonable y suficiente para ejercer su legítimo derecho a la defensa, así como, disponer de los medios necesarios para la presentación de alegatos y escritos; el derecho a aportar prueba; el derecho a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; el derecho a acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento; así como, el derecho a ser notificado con las actuaciones de la Administración.

En referencia al Código Orgánico Administrativo se reconoce los derechos del Administrado, los cuales están establecidos en los artículos 31 hasta 37, que a continuación se especifican:

Derecho a la buena administración pública: Dispone que todos los administrados tienen el derecho a que las actuaciones de la Administración Pública lo realicen en estricta aplicación de la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Ecuador, las leyes orgánicas como el COA y en general la normativa vigente.

Derecho de petición: Este derecho se encuentra contemplado en el artículo 66 numeral 23 de la Constitución del Ecuador, y en el artículo 32 del COA se confirma que dicho derecho lo tiene todo ciudadano para dirigir peticiones, quejas, reclamos hasta recursos administrativos a las autoridades de la Administración Pública, las cuales tienen la obligación de contestar de forma rápida y con la motivación respectiva.

Derecho del debido procedimiento administrativo: Señala que, las personas tienen derecho a que, al momento de impugnar un acto administrativo, se lo realice por medio de recurso administrativo, el cual, será analizado si el acto administrativo ha vulnerado

¹⁸⁸ Perú. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “Sujetos del procedimiento administrativo”, 21 de marzo de 2017, párr. 7, <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/03/SESSION-9-Sujetos-del-Procedimiento-Administrativo.pdf>.

derechos subjetivos, el mismo que debe cumplir con las garantías del debido proceso, hasta lograr una resolución conforme a derecho en vía administrativa.

Derecho de acceso a los servicios públicos: Determina que, todas las personas tienen derecho a acceder a los servicios públicos, así como presentar reclamaciones sobre aquellos servicios que no cumplan con las expectativas y necesidades del ciudadano.

Remoción de los obstáculos en el ejercicio de los derechos: Señala que los servidores públicos tienen las funciones para impulsar los procedimientos y resoluciones administrativas, y eliminar obstáculos que puedan implicar retraso o inconvenientes para ejercer los derechos que perjudiquen a los particulares.

Restricciones sobre requisitos formales: Se refiere al acceso a algún documento o expediente administrativo, ya que todo funcionario público no podrá solicitar la cedula de ciudadanía para cualquier trámite, las partidas de nacimientos, estado civil o defunción, salvo cuando la persona se dirija al Registro Civil para cambiar su estado civil.

Interés general y promoción de los derechos constitucionales: La Administración Pública persigue el beneficio de toda la sociedad ecuatoriana y sus actuaciones deben velar por el goce de los derechos reconocidos en la Constitución del Ecuador.

7.2 Obligaciones de la Administración

El papel de la Administración Pública es la de atender y responder los reclamos de los administrados, y cuya principal facultad es la de cumplir con respeto a los principios fundamentales, los cuales proporcionan a los ciudadanos la garantía para satisfacer sus necesidades sociales, así como la igualdad de trato, entre otras acciones a favor de los mismos.

Antes de abordar a fondo el tema hay que iniciar definiendo y conociendo la finalidad de la Administración, por lo que a continuación se menciona a Galindo, quien define a la Administración Pública como:

un sistema de dirección e implementación de políticas públicas que tienen a su cargo el destino colectivo, así como el compromiso de desenvolverse con apego a la legalidad y constitucionalidad, que son condiciones a cumplir como una institución efectiva en la producción de los resultados de gobierno; corresponde a esta, encauzar los cambios que la sociedad necesita, así como definir las políticas que hagan posible la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos, por tanto, la capacidad de la administración pública es un asunto de interés general; la razón y lógica de los asuntos y problemas públicos, se inscribe en la suma de acontecimientos que tienen identificación espacial y temporal, hay

en los mismos, una dinámica de correlación de fuerzas, intereses, rupturas y negociaciones.¹⁸⁹

Haciendo referencia al contexto de la normativa, la Constitución ecuatoriana respecto a la Administración Pública define su propósito para con la ciudadanía la cual se prescribe en el artículo 227, que dice “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”.¹⁹⁰

En inferencia a las citas precedentes, se puede decir que la Administración Pública se encarga de canalizar correctamente las demandas sociales, a través de la regulación de normas, estatutos y reglamentos garantizando su aplicación a la seguridad jurídica en la producción de actos administrativos, en relación tanto a los administrados como a la propia Administración.

Para el Estado ecuatoriano la búsqueda de alternativas para mejorar el procedimiento administrativo ha sido una de las metas de los diferentes tratadistas administrativos, enfocada en el perfeccionamiento y funcionalidad jurídica, dotando al ordenamiento jurídico administrativo de uniformidad, coherencia y sistematicidad fundada en la necesidad de instaurar una norma jurídica general que regule la ordenación y funcionamiento de la Administración Pública que contribuya al mejoramiento del régimen jurídico administrativo.

La justicia administrativa es la aplicación del poder jurisdiccional con el derecho administrativo en la relación entre el Estado y sus instituciones con los particulares o sus administrados, es decir, la principal función del derecho administrativo es la de precautelar los derechos subjetivos de los ciudadanos, en base al cumplimiento de las principios y normas que reglamentan la administración pública.

En efecto, la justicia administrativa busca la legalidad o ilegalidad en lo ejecutado por el funcionario público emisor del acto, por lo que los administrados, al sentirse afectados por la decisión de la Administración, pueden ejercer dos tipos de acciones una en vía administrativa mediante el procedimiento administrativo y otra en sede judicial a través del proceso contencioso administrativo.¹⁹¹

¹⁸⁹ Miguel Galindo, *Teoría de la Administración Pública* (México: Editorial Porrúa, 2000), 28.

¹⁹⁰ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 227.

¹⁹¹ Giorgi Goroabel, “Justicia administrativa”, *El Diario.ec*, 10 de mayo de 2008, párr. 1.

En el desarrollo del procedimiento administrativo, la Administración Pública tiene que actuar probando y estableciendo pruebas, para determinar los hechos a efectos de tomar una decisión, lo cual debe ser desarrollado en el marco del respeto a los derechos y garantías de los administrados. En ese sentido, el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, señala que las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria. Adicionalmente, debe garantizar a los administrados: el debido proceso; el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes; la presunción de inocencia de toda persona; que no será objeto de sanción por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no estaba debidamente tipificado en la ley; el juzgamiento ante autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento; en caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, así como, en caso de duda, sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora; establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones administrativas.¹⁹²

Es así que la obligación que tiene la Administración Pública en cuanto a la presunción de la veracidad, la responsabilidad sobre la información y la no duplicidad, es la de cumplir de forma eficiente la atención a los ciudadanos, facilitando su acceso efectivo a servicios públicos, por lo que se crea la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, con el fin de optimizar la gestión de la Administración Pública con la intención de lograr una operación más eficiente, transparente y competente en la prestación de servicios públicos sistematizados.

A continuación, se señalan los siguientes medios de prueba que son considerados en los actos administrativos:

Las tecnologías de la información de acuerdo a dicha ley corresponden a las entidades reguladas que harán uso de tecnologías de la información y comunicación con el fin de mejorar la calidad de los servicios públicos y optimizar la gestión de trámites administrativos, con la finalidad de reducir costos en la recolección de información mediante usos de medios electrónicos y automatizados. En consideración, es importante señalar que la información generada en los medios electrónicos, son considerados como medios de prueba, y de acuerdo a esta ley se consideran los siguientes principios los cuales son aplicables a los trámites administrativos:

¹⁹² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 76.

“Interoperabilidad.- Las entidades reguladas por esta Ley deberán intercambiar información mediante el uso de medios electrónicos y automatizados, para la adecuada gestión de los trámites administrativos”.¹⁹³ Visto de esta manera, este servicio de interoperabilidad permitirá a los administrados y a la propia Administración Pública gestionar de forma rápida y efectiva los trámites en vía administrativa, generando una reducción de costes y tiempo innecesarios que retrasaban la resolución de los procedimientos administrativos.

Presunción de veracidad: Salvo prueba en contrario, los documentos y declaraciones presentadas por las y los administrados, en el marco de un trámite administrativo y de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, se presumirán verdaderos.

[...] Responsabilidad sobre la información: La veracidad y autenticidad de la información proporcionada por los administrados en la gestión de trámites administrativos es de su exclusiva responsabilidad.

[...] No duplicidad: La información o documentación presentada por la o el administrado en el marco de la gestión de un trámite administrativo, no le podrá ser requerida nuevamente por la misma entidad para efectos de atender su trámite o uno posterior.¹⁹⁴

De manera general, en el Código Orgánico Administrativo se establece que la carga de la prueba le corresponde a la persona interesada o la Administración Pública, dependiendo del procedimiento administrativo instaurado; en cualquier situación se debe garantizar los derechos y obligaciones a favor de las personas interesadas quienes no pueden ser agravadas con las decisiones que adopte la Administración en ejercicio de su potestad resolutoria, por cuanto dentro del derecho las potestades de la Administración Pública tienen reconocimiento explícito en el ordenamiento constitucional y legal, vinculando su existencia y ejercicio a la tutela de los intereses públicos.

¹⁹³ Ecuador, *Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos*, art. 3.

¹⁹⁴ *Ibíd.*

Capítulo tercero

La prueba en el recurso extraordinario de revisión

Durante la investigación se ha abordado el tema de los recursos administrativos, en particular el recurso extraordinario de revisión dentro del derecho administrativo, lo que ha permitido determinar su naturaleza jurídica. De manera paralela, se estudió el procedimiento administrativo común, sus características y etapas; mencionando aspectos varios de la prueba en el COA y los principios y reglas que le son aplicables dentro del procedimiento administrativo.

En este capítulo se profundiza el estudio de la carga de la prueba de forma particular en materia administrativa; precisando la actuación de la carga probatoria en los diferentes procedimientos administrativos y específicamente en el recurso de revisión; por su naturaleza jurídica de extraordinario en cuanto a la actuación de los administrados y la administración pública considerando criterios y principios jurídicos. Finalmente, se desarrollará las causales establecidas en el COA para la interposición del recurso extraordinario de revisión.

1. La carga de la prueba en derecho administrativo

En este apartado se realizará un primer acercamiento a la definición misma de la carga de la prueba desde la óptica del derecho administrativo. Para ello, hay que considerar que el derecho administrativo se desarrolla en dos esferas, en la sede administrativa y la judicial, y la carga de la prueba varía en cada una de ellas, e incluso dentro de la sede administrativa no existe uniformidad de criterios respecto a qué parte lleva sobre sus hombros la carga de la prueba.

Para entender este tema de importante reflexión se debe determinar a cuál de las partes le corresponde esa carga de probanza. Conforme lo explica Brewer “la carga de la prueba responde ¿cuál de los sujetos que actúan en el proceso, en el juicio, es el que está obligado a producir la prueba de los hechos que van a dar origen a la aplicación del derecho por parte del Juez o de quien debe producir la decisión”.¹⁹⁵

Bajo esta premisa y desde una óptica general procesal, en sede judicial, la carga de la prueba según la doctrina es definida como “un concepto jurídico que pone de

¹⁹⁵ Brewer, *La carga de la prueba en el procedimiento administrativo*, 25.

manifiesto quien tiene la obligación de probar y, por tanto, que parte sufrirá las consecuencias de la falta de prueba, esto es, la determinación del sujeto que ha de aportar la prueba de los hechos, así como la fijación de las consecuencias de su ausencia”.¹⁹⁶

En la misma línea de pensamiento explica Vásquez “La carga de la prueba es la autorresponsabilidad que la ley crea a las partes, de incorporar al proceso los hechos que sirven de fundamento a las normas jurídicas cuya aplicación solicitan”.¹⁹⁷

La carga de la prueba, no es más que determinar a cuál de las partes se dirige el requerimiento de declarar, preparar y proporcionar las pruebas que se presentarán en el proceso; por lo que, la carga de la prueba exige a quien corresponde probar. Couture señala que es “una situación embarazosa creada por la Ley de decirle a una parte que sus afirmaciones no van a ser creídas por el juez si él no las prueba”.¹⁹⁸

La prueba tiene un aspecto fundamental que radica en cuanto sino se demuestra el hecho determinado, no se alcanzará el resultado procesal esperado y donde el medio de fijación más importante es la actividad probatoria que corresponde a las partes demostrar, a través de esa actividad, el supuesto fáctico. En efecto, la actividad probatoria tiene carácter verificador de las afirmaciones de las partes procesales, es así que la labor del juez es la de verificar los hechos aportados al proceso.

Dicho ello, el medio idóneo para llevar a un juez a la verificación y certeza de la verdad es a través del conocimiento de la verdad procesal, así como lo señala el artículo 27 del Código Orgánico de la Función Judicial “el medio idóneo, [...] a través del conocimiento pueda hacer justicia; sin ella el juez no tendría los suficientes elementos para resolver una causa”.¹⁹⁹ De esta manera, la prueba es la actividad que permite demostrar y esclarecer un hecho, que influye en el juzgador para que tome la decisión más oportuna.

Respecto a la carga de la prueba, el artículo 169 del COGEP señala que “es la obligación de la parte actora probar los hechos que ha propuesto afirmativamente en la demanda y que ha negado la parte demandada en su contestación”²⁰⁰; por tanto, la parte

¹⁹⁶ Beatriz Alonso, y otros., *Las instituciones del derecho administrativo en la jurisprudencia* (Barcelona: Bosh, 2011), 1092.

¹⁹⁷ Magaly Vásquez, *Derecho Procesal Penal Venezolano* (Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2008), 143.

¹⁹⁸ Eduardo Couture, *Fundamentos del Derecho Procesal Civil* (Montevideo: B de f, 2010), 241.

¹⁹⁹ Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, Registro Oficial 544, Suplemento, 9 de marzo de 2009, art. 27.

²⁰⁰ Ecuador, *Código Orgánico General de Procesos*, art. 169.

demandada no está obligada a producir pruebas si su contestación es negativa; pero deberá hacerlo si su contestación contiene afirmaciones explícitas o implícitas sobre el hecho.

En el proceso judicial, la carga de la prueba incluye reglas indirectas de conducta para las partes, es decir, señala cuáles son los hechos que a cada una de ellas le interesa probar para que se acojan a sus presunciones. En conclusión, la carga probatoria identifica quién tiene interés jurídico para no perjudicarse con los efectos que acarrea la improbanza del hecho aducido.²⁰¹

Tomando en consideración lo que dice la doctrina:

la carga de la prueba, paradójicamente tiene interés solo cuando hay falta o ausencia de prueba de hechos relevantes pues en ese caso se debe hacer la imputación lógica a la parte que quebrantó el onus probandi, ya que la carga de la prueba parte de la consideración de que ha de determinarse quien ha de soportar las consecuencias desfavorables de la falta de prueba.²⁰²

Como la doctrina determina que cada parte debe probar el supuesto de hecho, es decir, se reconoce que la prueba de los hechos corresponde a quien ejercita la pretensión, pero que puede alterarse según los casos, aplicando el criterio de la finalidad, en virtud del principio de la buena fe en su vertiente procesal.

En materia administrativa, la carga de la prueba se “reduce a determinar a quién corresponde la conducta y la carga de acreditar y probar los hechos”.²⁰³ Es decir, que tanto el particular como la Administración deben probar y tienen la carga de la prueba de los hechos cuando el asunto ha llegado a sede judicial.

Por otra parte, al momento en que se analiza el procedimiento administrativo, hay que considerar que la intervención propia de la Administración es ésta la que decide, sino que, y a la vez, es parte ya que la misma tiene a su cargo la gestión del procedimiento. Esta situación es aún más evidente cuando la Administración actúa de oficio y la que inicia el procedimiento administrativo. En cualquier caso, la administración conoce los requisitos del particular y luego resuelve el contenido del asunto en perjuicio o a favor del interesado. En efecto, la actuación de la Administración presenta que la carga de la prueba presente matices propios.²⁰⁴

²⁰¹ Pablo Castañera, “Derecho a la Prueba en el COGEP”, *Derecho Ecuador*, 2017, párr. 11, <https://www.derechoecuador.com/derecho-a-la-prueba-en-el-cogep>.

²⁰² Alonso y otros., *Las instituciones del derecho administrativo*, 1093.

²⁰³ Universidad Católica Andrés Bello, *Régimen Jurídico-Institucional de la Ordenación y Administración del Ambiente* (Caracas: Fundación Polar, 1987), 36.

²⁰⁴ *Ibíd.*, 36.

Al referirse específicamente al problema de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo cabe mencionar que también depende del comportamiento de la Administración que no es uniforme, ya que en algunos casos es parte de la relación jurídica que se establece con el particular, y además de ser parte de dicha relación, también es quien toma de decisión, lo que se advierte la Administración es en estos casos es juez y parte.²⁰⁵

Conforme se analizó en el capítulo anterior la carga de la prueba en sede administrativa varía de conformidad al tipo de procedimiento que se lleve a cabo, ya que en caso de ser un procedimiento iniciado para sancionar a un administrado la carga de la prueba correspondería a la administración, principalmente, ya que debe desvirtuar la presunción de inocencia. Ahora en los procedimientos administrativos en los que es el administrado el que busca una autorización o el establecimiento de cualquier tipo de licencia por parte de la administración, corresponde al administrado en este caso aportar toda la información y documentación probatoria necesaria para probar el cumplimiento de requisitos legales.

Sin embargo, es importante considerar que, la carga de la prueba en sede administrativa no es exclusiva del administrado, ya que, la Administración en atención a los fines y principios del derecho administrativo, se encuentra llamada a proteger los derechos subjetivos del administrado y por tanto es ésta que bajo los principios de oficialidad y de instrucción debe buscar todos los medios probatorios necesarios a fin de conformar su voluntad basada en la realidad y no solo en la verdad procesal, entendida esta como la verdad que se construye a través de las pruebas legalmente aportada por el interesado.

Con lo anterior, queda claro que existe una corriente doctrinaria que considera que la administración debe ser la primera interesada en que sus actos sean emitidos con una motivación robusta ya que el acto administrativo emitido goza de presunción de legalidad y legitimidad. En esta línea de pensamiento, si bien para emitir el acto la administración debe hacerse de todos los recursos necesarios para sustentar su acto, una vez emitido, si se busca desvirtuar su legalidad y legitimidad, la carga de la prueba se ve controvertida, ya que existen tratadistas que aseveran que la misma se revierte, así, se analiza que para determinar la carga de la prueba en materia administrativa, para la impugnación un elemento que se presenta, es la existencia de una presunción de legalidad, legitimidad y

²⁰⁵ *Ibíd.*, 37.

veracidad de los actos administrativos, ya que una vez dictados gozan de dicha presunción, lo que provoca que toda impugnación de los mismos revierta la carga de la prueba al particular impugnante.²⁰⁶

Por otro lado, hay quienes consideran que los principios de oficialidad e instrucción aplican en toda la sede administrativa y la Administración debe siempre buscar que sus actos sean conforme al principio de legalidad, por lo que se considera que la carga de la prueba no es absoluta del interesado sino que sigue correspondiendo de manera principal a la administración.

1.1 La carga de la prueba en los procedimientos administrativos

En el apartado anterior se desarrolló el tema de la carga de la prueba en el derecho administrativo en sede administrativa y judicial, considerando en la primera principalmente el procedimiento administrativo común, dentro del cual se manifestó que la Administración tiene diferentes comportamientos en los procedimientos administrativos, razón por la cual al estudiar el problema de la actividad probatoria no existe uniformidad de criterios. En efecto, la doctrina establece dos tipos de procedimientos, así tenemos: el constitutivo del acto y de impugnación del acto²⁰⁷ recurrido; debiendo señalar que en el primero, la actuación de la Administración Pública, respecto a la carga probatoria, se cambia según el procedimiento sea autorizativo o sancionatorio.²⁰⁸

Conforme lo señala Agustín Gordillo la clasificación del procedimiento administrativo como constitutivo y de impugnación se torna insuficiente, considerando que al interponer un recurso el administrado también busca que se produzca “constituya” un nuevo acto administrativo. Sin embargo, por razones didácticas en el presente trabajo esta clasificación es útil para marcar la diferencia de la carga de la prueba en estos momentos procedimentales.

A continuación, nos referiremos a cada uno de ellos, para llegar al desarrollo de la prueba en el recurso de revisión.

²⁰⁶ *Ibíd.*, 37.

²⁰⁷ Agustín Gordillo, *El procedimiento administrativo*, Internet: <https://www.gordillo.com/pdf_tomo5/03/03-capitulo1.pdf>, 13

²⁰⁸ Brewer, *La carga de la prueba en el procedimiento administrativo*, 29-30.

1.1.1 Procedimientos constitutivos

En los procedimientos constitutivos de los actos administrativos la carga fundamental de la prueba, recae en la propia Administración Pública, ya que si bien es cierto que el administrado puede aportar con los requisitos legales, es la administración la que debe apreciar las pruebas aportadas, además que corresponde a la administración buscar las pruebas que sustenten su decisión. Es así, que no necesariamente debe sujetarse, para decidir, sólo a lo que prueben los interesados, sino que la administración puede tener otros elementos de convicción, aún cuando en ellos no hayan intervenido los particulares.²⁰⁹

La carga de la prueba la tiene la Administración, debido a que es esta la que debe buscar todos los elementos que le ayuden a constituir su voluntad con la debida motivación, más aún en los casos en que la administración busque imponer una sanción, ya que no podrá hacerlo sin probar apropiadamente los hechos. Esta obligación es la necesidad de la motivación de los actos, es decir, la Administración deberá expresar debidamente los supuestos de hechos de los actos.²¹⁰

Esta motivación, es la consecuencia de la carga de la prueba que tiene la Administración, por ello para imponer una sanción esta debe motivar su decisión, es decir, debe expresar cuales fueron los elementos de convicción²¹¹ que tuvo para imponer dicha decisión, conforme lo exige el artículo 100 del COA.

1.1.1.1 Procedimientos autorizatorios

Dentro de los procedimientos constitutivos se encuentran los procedimientos autorizatorios son aquellos que se producen cuando un particular solicita de la Administración un acto que le permita realizar una actividad, los cuales concluyen, mediante un acto de autorización; por ejemplo, puede ser un permiso o una licencia. En

²⁰⁹ Universidad Católica Andrés Bello, *Régimen Jurídico- Institucional de la Ordenación y Administración del Ambiente*, 37.

²¹⁰ *Ibíd.*, 38.

²¹¹ Artículo 100.- 1. El señalamiento de la norma jurídica o principios jurídicos aplicables y la determinación de su alcance. 2. La calificación de los hechos relevantes para la adopción de la decisión, sobre la base de la evidencia que conste en el expediente administrativo. 3. La explicación de la pertinencia del régimen jurídico invocado en relación con los hechos determinados.

Si la decisión que contiene el acto administrativo no se deriva del procedimiento o no se desprende lógicamente de los fundamentos expuestos, se entenderá que no ha sido motivado.

este tipo de casos rige el principio de la instancia de parte, no pudiendo la administración iniciarlos de oficio.²¹²

En esa misma postura, respecto a los procedimientos autorizatorios la doctrina señala que “se inicia a solicitud de una parte interesada, por supuesto, quien solicita e inicia el procedimiento tiene la carga de la prueba”.²¹³ Razón por la cual, todo el procedimiento que sigue a la solicitud, hace que el particular sea el interesado en obtener el acto de autorización, quien deba tener la carga de prueba.

El interesado es quien inicia el procedimiento, el que va a obtener la decisión de la Administración en conformidad con el derecho que pretende, por lo que la carga de la prueba corresponde al solicitante, los hechos que son presupuestos del derecho que quiere obtener el particular, deben ser probados por este.²¹⁴

El solicitante en este tipo de procedimiento, “debe comprobar los hechos que van a producir su derecho conforme al acto que se pretende de la Administración Pública.”²¹⁵ Sin embargo esto no obsta que la administración pueda actuar la prueba que considere necesaria para así conformar su voluntad.

Tomando el mismo ejemplo de la emisión de un permiso o licencia, si el interesado aporta todos los requisitos para la obtención del permiso y su petición, pero no indica que ha cometido varias infracciones con anterioridad que le impiden la obtención de la nueva autorización, si la administración se basara únicamente en lo aportado por el administrado cometería errores al emitir su voluntad.

En este punto se vuelve importante traer a la memoria los principios que rigen al Derecho administrativo, que conforme lo indica Secaira, en lo atinente al tema revisado, son: El de la verdad material, que indica que la administración se encuentra obligada a determinar de manera objetiva la realidad de los hechos para tomar su resolución, y asegurándose siempre de que sus actos respondan a la realidad y se encuentren absolutamente justificados. También es importante considerar el principio de impulso propio, que otros autores lo señalan con el de oficialidad, que implica que la administración por sí misma debe mantener activo el procedimiento administrativo y la

²¹² Jennifer Dun, *Actos y Procedimientos* (Venezuela: 2016), 8.

²¹³ Universidad Católica Andrés Bello, *Régimen Jurídico- Institucional de la Ordenación*, 39.

²¹⁴ Brewer, *La carga de la prueba en el procedimiento*, 30.

²¹⁵ *Ibíd.*, 30.

gestión pública hasta la obtención del resultado final que es la expresión de la voluntad administrativa, es decir el acto administrativo.²¹⁶

1.1.1.2 Procedimientos sancionatorios

En el caso de los procedimientos constitutivos de carácter sancionatorio, la carga de la prueba corre a cargo de la Administración Pública. De acuerdo con Brewer: “Es la iniciativa de la administración la que produce el establecimiento de una sanción, y es la Administración quien debe probar las situaciones de hecho que pueden provocar la aplicación de esta sanción”.²¹⁷.

Corresponde a la Administración realizar todos los actos necesarios para obtener una precisa determinación de las circunstancias que fundamenten su decisión. En este tipo de procedimientos se inicia normalmente “de oficio, o por denuncia de parte, la Administración está obligada a probar los hechos que va a dar origen al acto que se va a dictar, es decir a la imposición de la sanción”.²¹⁸

En el capítulo anterior, se expuso que la legislación ecuatoriana es precisa en imponer la carga de la prueba a la Administración, el artículo 256 del COA prescribe que: “Se practicarán de oficio o a petición de la o del inculpado las pruebas necesarias para la determinación del hecho y responsabilidad”.²¹⁹

Por otra parte, estos procedimientos sancionatorios se “inician con un acto que realiza la Administración, mediante el levantamiento, por el funcionario competente, de una Acta en la cual se deja constancia de determinados hechos, normalmente en presencia de los interesados”.²²⁰ Siendo expresa obligación de la Administración probar los hechos que fundamentarán su decisión, ya que dicha obligación de la Administración de probar los hechos, debe respetar los derechos del interesado, en especial el derecho a la defensa, lo cual le permite al particular ser escuchado y ser notificado de todo procedimiento que se inicie de oficio, conforme lo prevé el artículo 252 del COA “El acto administrativo de inicio se notificará, con todo lo actuado [...]”²²¹ en el procedimiento.

²¹⁶ Secaria Durango Patricio, *Curso de derecho administrativo*, (Editorial Universitaria:Quito) 2004, 165 -7.

²¹⁷ *Ibíd.*, 30.

²¹⁸ Universidad Católica Andrés Bello, *Régimen Jurídico-Institucional de la Ordenación*, 39.

²¹⁹ COA, art. 256.

²²⁰ Universidad Católica Andrés Bello, *Régimen Jurídico-Institucional de la Ordenación*, 39.

²²¹ COA, art. 252.

En definitiva, la carga de la prueba tiene la Administración Pública, la cual no puede imponer una sanción sin probar correctamente los hechos, teniendo la obligación de demostrarlos. Dicha obligación es la necesidad de la motivación de los actos, es decir, que la Administración deberá enunciar formalmente los supuestos de hecho de los actos.²²²

1.1.2 Procedimiento administrativo de impugnación

La carga de la prueba en el procedimiento administrativo de impugnación varía sustancialmente, la cual radica en el hecho de que ya se ha dictado un acto administrativo, de manera que para impugnar este acto el particular interesado tiene que alzarse contra el acto y contra la legitimidad, la legalidad y la veracidad del mismo.

Al respecto, el autor Allan Brewer habla que esto daría lugar a la inversión de la carga de la prueba, es decir, la carga se atribuye, “no a quien afirma el hecho, que ha sido la Administración con su decisión, pues lo ha afirmado con presunción de legitimidad; sino a quien niega su existencia”.²²³ Esta presunción de legitimidad, legalidad y veracidad es de carácter *iuris tantum*, la cual puede ser cuestionada y para plantear este cuestionamiento se establece el procedimiento de impugnación, tanto en vía administrativa como en vía contencioso- administrativa.²²⁴

En instancia administrativa, cabe la posibilidad de impugnar un acto administrativo que ha causado estado interponiendo el recurso extraordinario y especial de revisión, el cual procede en los casos expresamente establecidos en la ley. En definitiva, el recurso de revisión abre la posibilidad de debatir hechos que se han declarado probados y sobre cuya base se ha resuelto. A continuación se analiza el tema central de la presente investigación, relacionada con la carga de la prueba en el recurso de revisión, dentro del cual se hará mención en cuanto si existe o no una verdadera inversión de la carga probatoria.

2. La prueba en el recurso de revisión

²²² Universidad Católica Andrés Bello, *Régimen Jurídico-Institucional de la Ordenación*, 40.

²²³ Brewer, *La carga de la prueba en el procedimiento*, 36.

²²⁴ *Ibíd.*, 36.

2.1 La carga de la prueba en el recurso extraordinario de revisión

En el procedimiento administrativo común, la prueba son los hechos y/o datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución, o lo que es lo mismo, aquellos que integran el supuesto de hecho de la resolución, pues en materia administrativa es necesario que la Administración Pública a través de los servidores encargados de emitir el acto, tengan un claro juicio acerca de la verdad sobre el hecho que se está observando, y que la verdad a la que llega a partir de la prueba actuada en el procedimiento coincida plenamente con la realidad.

Para el efecto la administración debería llevar a cabo una correcta valoración de la prueba aportada por el interesado y la actuada por la administración. En este sentido Obando manifiesta que “La valoración constituye el núcleo del razonamiento probatorio; es decir, del razonamiento que conduce, a partir de las informaciones aportadas al proceso a través de los medios de prueba, a una afirmación sobre hechos controvertidos”.²²⁵

La valoración de la prueba constituye la fase decisoria del procedimiento probatorio, la cual se debe realizar según el COGEP artículo 164 “La prueba deberá ser apreciada en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica [...]”.²²⁶

La sana crítica según la jurisprudencia ecuatoriana, a través de la Corte Suprema de Justicia, la definió a como la unión de la lógica y la experiencia, sin excesivas abstracciones de orden intelectual, pero también sin dejar de lado los preceptos que los filósofos llaman higiene mental, destinados a asegurar un acertado razonamiento eficaz.²²⁷

La valoración de la prueba a través de la sana crítica exige que la resolución se motive expresamente del razonamiento perpetrado por la autoridad revisora para obtener su convencimiento, mediante las reglas de la lógica, la experiencia y los conocimientos científicos, de ahí se desarrolla la obligación de exteriorizar el razonamiento probatorio empleado, plasmándolo en el texto del expediente como única forma de controlar su racionalidad y coherencia.²²⁸

²²⁵ Víctor Obando, *La valoración de la prueba* (Perú: Jurídica, 2013), 2.

²²⁶ Ecuador, *Código Orgánico General de Procesos*, art. 164.

²²⁷ Ecuador, Corte Nacional de Justicia Sala Especializada de la Familia, Niñez y Adolescencia, “Sentencia” en Juicio n°. 0232-2014, 17 de octubre de 2014.

²²⁸ Mirian Escobar, “La valoración de la prueba, en la motivación de una sentencia en la legislación ecuatoriana” (tesis de maestría, Universidad Simón Bolívar, sede Ecuador, 2010), 52, <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/1135>.

El comportamiento de la Administración y del administrado en los diferentes tipos de procedimientos administrativos respecto a la carga de la prueba difiere si se trata de un procedimiento autorizativo o sancionatorio, ya que la carga se intensifica para uno a para otro según el caso; sin embargo, los principios de oficialidad e instrucción son los que rigen al procedimiento administrativo común, en donde si hubieren hechos controvertidos, es evidente que la cuestión debe abrirse a prueba y donde la administración y el administrado cooperan en la reunión de elementos de juicio.

Respecto a la carga de la prueba en el recurso de revisión, debemos considerar los siguientes aspectos:

El recurso de revisión tiene el carácter de extraordinario por cuanto procede en los casos previstos taxativamente en la Ley; y, en contra de actos administrativos que han causado estado. El acto administrativo ha causado estado al haberse agotado el recurso ordinario de apelación, o por no haber hecho uso del mismo en los términos que la ley prevé, o por haber acudido ante el control judicial.

El procedimiento administrativo dentro del cual se desarrolla el recurso extraordinario de revisión, es un procedimiento de impugnación que difiere del procedimiento administrativo común. Así tenemos que, en el procedimiento administrativo común, se realiza una fase investigativa para constituir un criterio administrativo o conformar un acto administrativo; mientras que, con el recurso de revisión se ataca el acto administrativo que ha causado estado, que tiene presunción de validez y legalidad, por ende ejecutable a toda ley; por lo que este recurso tiene el carácter de extraordinario ya que su finalidad es que la Administración revoque o modifique su actuación.

La presunción de legitimidad del acto administrativo, quizás es uno de los elementos fundamentales, que implica la posibilidad para la Administración de, una vez dictado un auto, ejecutarlo, incluso con apoyo de la fuerza pública, si es necesario, por el principio de ejecutoriedad; no puede obviarse la facultad de la Administración de prescindir de la prueba de los hechos en que se funda la decisión.²²⁹

Es necesario aclarar que pese a que un acto administrativo, tiene esta presunción de legitimidad, cuando se lo dicta, lo que no implica que la administración pueda obviar la motivación, por lo que no se exime de probar los hechos que sirvieron como sustento para dictar el acto administrativo. La presunción de legitimidad existe en razón de que

²²⁹ Gordillo, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, 204.

toda actuación de la administración debe ser motivada, por lo que sin probar de manera suficiente los hechos y la norma aplicable, los actos se vuelven arbitrarios.

Ahora bien, existen tratadistas que consideran que una vez dictado el acto, la carga de la prueba recae sobre el particular que va a cuestionar el acto, será quien debe probar que ese acto es ilegal, es decir, quien tiene que desvirtuarlo.²³⁰

En alusión, a lo argumentado sobre el procedimiento administrativo de impugnación la presunción de legitimidad concede al acto administrativo fuerza probatoria, por lo tanto, el interesado en impugnar el acto es quien debe probar los hechos que va a fundamentar contra ese acto administrativo.

En cuanto si existe una inversión de la carga prueba, debemos señalar que es un término aplicable en el ámbito judicial más no en el procedimental administrativo. En el primero, existen dos partes frente a un tercero; y, en el segundo, la interposición del recurso de revisión, implica que el interesado actúe frente a la Administración Pública solicitando se reconsidere un acto administrativo. Por consiguiente, en esta etapa de impugnación no puede decirse que existe una inversión real de la carga probatoria sino que se podría considerar como una intensificación de la carga de la prueba en el administrado, sin perjuicio de que la misma administración pueda actuar su prueba.

La naturaleza jurídica y características propias del recurso de revisión, atribuye la obligación al recurrente para demostrar que los hechos en los cuales se fundamenta el acto no corresponden a la realidad, por lo que se da origen a un debate probatorio, donde el administrado para realizar el trámite debe aportar nueva prueba, que respalde y justifique la causal solicitada, la misma que deberá contar con documentación lo suficientemente veraz y efectiva capaz de subsanar la resolución emitida por la autoridad administrativa. Lo trascendental en este recurso componen los nuevos elementos de prueba aportados por el recurrente y que fueron ignorados por la administración, los mismos que serán eficaces y contundentes, que permitan llegar a la consumación que si estos elementos hubiesen sido conocidos por la autoridad administrativa, la decisión seguramente hubiese sido distinta a la dictada.

Si bien a la Administración Pública le corresponde mantener ese deber de instrucción, de investigar o solicitar información adicional; en materia de impugnación, el protagonista indiscutible es el administrado, por tanto se mantienen reglas comunes pero intensificadas que recaen sobre él, por cuanto se trata de un acto que ha causado

²³⁰ Brewer, *La carga de la prueba en el procedimiento*, 36-7.

estado y la parte recurrente debe entregar y demostrar de manera exhaustiva e intensiva los elementos de convicción ligado a las causales legalmente previstas.

Sobre la carga de la prueba, el Derecho Administrativo ha instituido un principio para amparar al particular ante los posibles abusos que se originen con la interposición del recurso de revisión, resumiéndose en la exigencia de la motivación del acto administrativo. Cuando la Administración tome una decisión esta deberá indicar formalmente, el acto, los presupuestos de hecho y de derecho que dan origen al mismo, esto es, expresar de manera formal los motivos del mismo.²³¹

Esta obligación de motivar por parte de la Administración se encuentra ligado al principio de instrucción, es decir, para motivar debo tener elementos de convicción que se conforman tanto con lo aportado por el administrado como lo solicitado por la administración, por supuesto la finalidad será brindar una respuesta.

2.2 Vinculación de la prueba en las causales de interposición del recurso de revisión

Es oportuno mencionar que debido al progresivo crecimiento de la actividad administrativa la Administración Pública, no se escapa de la posibilidad del error, en la apreciación de los hechos que son determinantes para la construcción de su voluntad, es obvio que se puedan cometer equivocaciones. Por tal razón, la rectificación entendida como la adecuación del acto administrativo dictado con error al ordenamiento jurídico, es una garantía tanto para el administrado como para la administración.

Para interponer el recurso de revisión el recurrente debe indicar con claridad la causal por la cual va a interponer el recurso y justificar las razones por las cuales la invoca, pues esta determinación delimitará la competencia de la autoridad de revisión evitando que el recurrente use este mecanismo como otra instancia en el que intente reconstruir cuestiones ya resueltas o controvertir los juicios de valor que soportan la decisión discutida. Es por ello que la legislación contempla causales de interposición del recurso extraordinario de revisión ya que tienen por objeto garantizar la justicia de la resolución, basado en el derecho a la defensa, siempre y cuando se hayan vulnerado los derechos del recurrente.

En efecto, conforme lo han reiterado la jurisprudencia y la doctrina, la aplicabilidad de tal instrumento está contenida a la estricta, firme y concreta

²³¹ *Ibíd.*, 38.

configuración de las causales taxativamente señaladas en la ley, cuyo examen y aplicación cumplen un estricto y delimitado ámbito interpretativo, que a través de su interposición se busca prescindir de una resolución, y dictar una resolución que en derecho habrá de subrogar la revocada. El COA en su artículo 232 señala las siguientes causales que serán objeto de análisis.

2.2.1 Error de hecho evidente y manifiesto al dictar el acto recurrido

Esta primera causal tiene estricta relación con el principio de la verdad material, ya que conforme se señaló en líneas anteriores, la Administración debe buscar la verdad material incluso sobre la verdad formal. Así como lo menciona Gordillo “en el procedimiento administrativo prima la verdad material sobre la verdad formal, siendo necesario para el esclarecimiento de aquella verdad un criterio de amplitud con respecto a los recursos y reclamaciones, a fin de facilitar de este modo el control de la legalidad de la administración pública”²³² En efecto lo que se espera, es que la decisión administrativa se ajuste a los hechos reales para la correcta solución del caso.

Como se mencionó en acápites anteriores, la actividad de la administración pública corre el riesgo de cometer equivocaciones o errores, los cuales deben ser enmendados conforme contempla la normativa, en el caso del error de hecho que vicia la voluntad de la administración, esto se da en razón de que la administración ha realizado un interpretación errónea de los hechos que sustentan al acto, partiendo desde la premisa que la administración pública actúa de buena fe, el error no puede alegarse, como justificación para la administración, cuando la misma obvia información o datos de manera maliciosa, o con fines contrarios a derecho, sin embargo, de darse esta situación, esta causal constituye una garantía para el administrado que podrá hacer valer sus derechos dentro de la sede administrativa..

En este sentido enfatizando lo que dice Socías sobre el “error de hecho” se considera a los datos fácticos incluidos en el expediente, es decir la Administración antes de tomar una decisión administrativa debe proceder a la valoración de los hechos para apreciar la situación fáctica ya que, a partir de esta realidad, será determinante el actuar de la Administración Pública.²³³

²³² Gordillo, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, 297.

²³³ Socías, Joana. “Error material, error de hecho y error de derecho concepto y mecanismos de corrección”, *Revista de Administración Pública*, n.º 157 (2002): 169, doi: 0034-7639.

Así también lo afirman Elizondo y Salazar “el error de hecho, se refiere a los supuestos fácticos que motivan el dictado del acto, es decir, cuando los hechos en virtud de los cuales se ha dictado el acto son inexactos o no corresponden a la realidad”.²³⁴

Doctrinariamente, como se puede observar el “error de hecho” tiene como particularidad principal la inexacta apreciación de la realidad objetiva de los acontecimientos, en si corresponde a examinar, previamente y con detenimiento, la cuestión misma de los hechos, ya que solo a partir de una valoración exacta de los mismos el actuar de la Administración Pública podrá ser adecuada.

Por tanto, se puede señalar que la manera de detectar el error de hecho es el cotejamiento entre el contenido del acto administrativo y los documentos que integran el expediente, y que dicho contenido demuestre el evidente y manifiesto error de hecho cometido por la Administración, es decir, que el error resultante de los propios documentos que obran en el expediente, puede y debe comprobarse en los mismos que han sido aportados por el administrado, el cual tiene la carga de acreditar de manera razonada la equivocación en que ha incurrido la Administración en el análisis y valoración de los medios de convicción que lo llevan a dar por probado lo que no está demostrado debido a la errónea apreciación de la prueba.

Hay que subrayar que corresponde a todos aquellos documentos incorporados al expediente, no sólo los que se adjuntaron durante la tramitación del procedimiento administrativo, sino también durante la tramitación de los recursos administrativos, en caso de haber sido interpuesto.

Para concluir, se argumenta que el error de hecho exige un procedimiento de revisión que determina la anulación y en otros la validación, dado que se trata de un error que afecta a la causa del acto administrativo lo que implica la disolución de la relación entre los hechos y el contenido de la decisión. Para que se configure la causal indicada es preciso que la equivocación recaiga sobre los elementos esenciales del acto administrativo que dieron lugar a que se altere la naturaleza del mismo.²³⁵

²³⁴ Carlos Elizondo y Dieder Salazar, *Análisis del error materia en el ámbito jurídico y la utilización de la figura de la fe de erratas conforme a la legislación costarricense* (San José: Universidad de Costa Rica, 2006), 51.

²³⁵ Víctor Valdelande, “Actualidad Administrativa: La Ley 4685/ 2008”, Editorial La Ley, 2008, párr. 18, http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSBf1jTAAAUmTC2NTtBLUouLM_DxbIwMDCwNzQzOQQGZapUtckhlQaptWmJOcSoAkQslrTUAAAA=WKE.

El plazo estipulado para la interposición del recurso extraordinario de revisión por esta causal es de un año contando desde la notificación de la resolución impugnada. Por lo que, en el error de hecho el recurrente tiene la carga de acreditar de manera argumentada la equivocación en que ha incurrido la Administración, ya que dispone de un año para reunir la documentación y preparar su defensa, e interponer el recurso.

2.2.2 Error de derecho evidente y manifiesto al dictar el acto recurrido

Respecto al error de derecho Bermejo manifiesta que, “radica en la ignorancia o falso conocimiento de la norma o regla jurídica en cuanto a su contenido, existencia, interpretación o aplicación al caso concreto, siempre que el sujeto se haya decidido a actuar como consecuencia de aquella ignorancia”.²³⁶

Alessandri y otros definen “El error, en derecho, es un vicio de la voluntad que consiste en la ignorancia o concepto equivocado que se tiene de una ley, persona, cosa o hecho”.²³⁷ En consecuencia, se menciona que el error proviene de un desconocimiento o ignorancia de la ley, que hace que una persona vea la realidad distinta de la que es.

En cuanto a doctrina el error se sitúa tanto en la ignorancia como en la interpretación de la norma jurídica. El error ya se por ignorancia o malinterpretación de la ley no favorece ni excusa al que la padece e incluso la falta de conocimiento o un errado conocimiento, conocido en la doctrina y en la jurisprudencia como “*iuris tantum* que la ley es conocida por todas las personas sujetas a un determinado ordenamiento jurídico”²³⁸ lo que puede dar lugar a la nulidad.

En el ámbito administrativo, se caracteriza porque se basa en una errónea formación del conocimiento de la ley, en razón a que la información legal de la Administración se encuentra equivocada en cuanto a su existencia o interpretación, ahora bien es importante considerar que al hablar de interpretación de la ley, esta causal se configura en la causal más alegada, ya que en la mayor parte de los casos es un descuerdo en la interpretación normativa lo que genera los distintos tipos de impugnación.

²³⁶ Jesús Bermejo, *Cuerpo Auxiliar de Administración General Junta de Extremadura* (España: Editorial Mad S.L, 2006), 279.

²³⁷ Arturo, Alessandri Rodríguez; Manuel, Somarriva Undurraga; Antonio, Vodanovic Haklicka, *Tratado de Derecho Civil* (Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 2005), 7.

²³⁸ Luis, Parraguez, *Manual de negocio jurídico (primer borrador)* (Quito: Obra no publicada, 2011), 226.

En relación a esta causal el recurrente debe plantear la posición jurídica y técnica completa, explicando en qué consiste individualmente los errores de derecho, que afecta a la cuestión de fondo, explicando en qué momento procedimental se dio el error y como obró el mismo para influir en la resolución, interpretando en conjunto y en relación donde ese error ha repercutido en la decisión, por lo que para que proceda esta causal es necesario que el error sea evidente y precisamente por ello que, se debe determinar e individualizar en el momento que ocurrió el error de derecho aclarando la trascendencia del perjuicio y especificando el yerro que se cometió en la ratio decidendi.²³⁹

A modo de ejemplo se presenta el siguiente contenido, a manera de resumen tomado de la Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio 2018, Resolución No. PLE-CPCCS-T.O-172-29-10-2018 El Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, que el presente Recurso de Revisión presentado por el ciudadano, Christina Cruz con fecha 02 de octubre de 2018, se desprende del acápite VI los fundamentos de derecho del acto impugnado, [...] el peticionario del “acto administrativo impugnado SE HA DICTADO INCURRIENDO EN EVIDENTE Y MANIFIESTO ERROR DE DERECHO, QUE AFECTÓ LA CUESTION DE FONDO, por lo cual concurre con la causal establecida en el numeral 2 del artículo 232 del Código Orgánico Administrativo”²⁴⁰

De la revisión de los escritos que ha presentado el peticionario, esto es los recursos de revisión, apelación y extraordinario de revisión, el recurrente ha argumentado falta de competencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, sin embargo, mediante resolución PLE-CPCCS-T-O-071-01-08-2018²⁴¹ como se dejó indicado ya se resolvió sobre el punto en conflicto, razón por la que se rechazó el recurso de revisión presentado.

El recurso extraordinario de revisión presentado por el peticionario se desprende: Como ya fue manifestado previamente en el informe de Descargos al Informe Técnico de Investigación, en la Audiencia Pública y en el Recurso de Revisión, el hecho de que yo haya ocupado o no otros cargos públicos, tampoco tiene relación con la evaluación de mis funciones como Superintendente de Bancos, pues se trata de hechos anteriores a mi

²³⁹ Ecuador, Dirección General de Aviación Civil, *Resolución n.º DGAC-YA-2019-0074-R*, 23 de mayo de 2019.

²⁴⁰ COA, art., 232.

²⁴¹ Ecuador, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, *Resolución n.º PLE-CPCCS-T-O-172-29-10-2018*, 8 de noviembre de 2018.

designación y que fueron analizados en su oportunidad por la autoridad nominadora de aquella época, esto es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cesado, de acuerdo al numeral 10 del artículo 208 de la Constitución de la República del Ecuador.

Motivación de la resolución de designación.- Acerca de este punto el peticionario expresa en el recurso de revisión “Como ya se indicó en anteriores oportunidades, en este factor se evidencia un juicio de valor que carece de toda motivación, ya que no se analizaron en su momento ni siquiera cuales son los “evidentes conflictos de intereses” en lo que me encontraría incurso, para ocupar el cargo de Superintendente de Bancos”.

Conclusión: En el caso subjuíce, el recurrente ha pretendido invocar argumentos que han sido planteados en recursos posteriores por el mismo recurrente, lo que contradice la naturaleza del recurso extraordinario de revisión debido a que al ser un recurso extraordinario contiene “la regulación administrativa que permite reabrir el debate jurídico sobre actos administrativos aparentemente legales en el momento de su dictado, pero que luego devienen claramente ilícitos, como consecuencia de algún hecho o documento nuevo o desconocido que pasa a tomarse en cuenta”²⁴² (Subrayado fuera del original), cuestión que en ninguno de los argumentos esgrimidos por el recurrente en el recurso extraordinario de revisión a logrado fundamentar o probar.

En vista a lo descrito es evidente que el recurrente ha presentado varios alegatos, tratando de resolverlo, por tanto, al no establecer hechos o documentos nuevos, además de no contar con los fundamentos legales en relación con el Mandato de evaluación, se comprueba que el recurso extraordinario de revisión presentado por el recurrente no se funda en alguna de las causales previstas en el artículo 232 del COA por lo que se inadmite el recurso.

2.2.3 Documentos posteriores que evidencien el error en la resolución recurrida

Respecto a esta causal hay que mencionar que la jurisprudencia precisa que para que sea admisible este recurso debe presentarse bajo las siguientes circunstancias:

²⁴² Ecuador, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, *Resolución n.º PLE-CPCCS-T-O-172-29-10-2018*, 8 de noviembre de 2018.

2.2.3.1 Nuevos documentos

Hay que aclarar que es indiferente que los documentos fuesen anteriores o posteriores a la resolución, lo que sí es necesario es que tales documentos evidencien el error. No basta con afirmar la existencia y lo esencial del documento, sino que es necesario exponer y razonar sobre esa particularidad.

También, hay que precisar que no todo documento que se aporte al caso, será idóneo para apoyar un recurso extraordinario de revisión, sino que este debe evidenciar el error en la resolución recurrida para su admisión. Es decir, los documentos que se proponen aportar deben aparecer espontáneamente, es decir, que no deben ser provocados o solicitados por el interesado a los efectos de interposición del recurso.

2.2.3.2 Documentos de valor esencial

Es preciso aclarar que cualquier documento no es suficiente para que sea admisible el recurso. Es indispensable que el o los documentos evidencien trascendencia decisiva para la resolución final; esto es, que, dado a su contenido de haber contado con la documentación, la decisión de la resolución hubiese sido distinta a la adoptada.

2.2.3.3 Documentos cuya aportación previa al procedimiento fue imposible para el interesado

La expresión que “haya sido imposible su aportación” debe comprenderse en el sentido de que el interesado no pudo aportarlos en su momento por desconocer su existencia, en este caso se puede referir que se trata de un documento inexistente en el momento que se desarrolló el procedimiento y cuya existencia no dependía del interesado. Cabe señalar que si los documentos aportados no modifican los antecedentes que dieron lugar a la resolución de la Administración Pública, se puede acordar la inadmisión a trámite del recurso extraordinario de revisión.

Este precepto se refiere, a la aparición de nuevos documentos que no se encontraban o hallaban a disposición del recurrente al momento de la tramitación del expediente en el que recayó la resolución dictada cuya validez se pretende revisar. La aplicación de este recurso se justifica, expresamente en el hecho de que el interesado, no hubiera podido hacer valer su derecho por causas que no le son imputables, concretamente

por no tener a su disposición los documentos probatorios de los hechos que justifican la aplicación a su favor de la norma expuesta.

Finalmente, la norma señala que el término es de veinte días a partir que el interesado tuvo acceso o conocimiento de dichos documentos y no desde que los documentos en sí existen. Por lo que es un requisito demostrar el cómo y cuándo se llegó a tener esos documentos a fin de proponer el recurso conforme a la normativa.

2.2.4 Documentos o testimonios declarados falsos por sentencia ejecutoriada, que hayan influido en la emisión de la resolución

Se hace referencia a Socías que indica que para que el recurso extraordinario de revisión sea admitido en base a esta causal, es necesario que los documentos o testimonios hayan influido en la decisión recurrida, es decir, que hayan sido tenidos en cuenta para fijar los supuestos de hecho que han servido de fundamento para establecer el acto, lo que lleva que, al ser declarados falsos, el contenido del acto establecido hubiera sido diferente.²⁴³

En la resolución se detallará de manera pormenorizada los requisitos que son necesarios para que siga adelante el recurso extraordinario de revisión por la siguiente causal y que señala que el acuerdo impugnado ha de estar condicionado por documentos o testimonios declarados falsos.

De acuerdo con Moreta se señala que la norma exige un asunto de “prejudicialidad”; es decir, con antelación debió realizarse una declaratoria antes del planteamiento del recurso, tomando en cuenta que, en el caso de los actos, estos son declarados nulos en instancia administrativa.²⁴⁴

De acuerdo lo que señala esta causal, se contemplan las siguientes circunstancias:

Actos declarados nulos: El término acto hace referencia a un acto administrativo que puede ser declarado nulo, por cualquiera de las causales contempladas en el artículo 105 que señala el COA.²⁴⁵ Conociendo que la nulidad puede concederse en sede administrativa o judicial.

²⁴³ Socías, *Error material, error de hecho y error de derecho concepto*, 170.

²⁴⁴ Moreta, *Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA*, 246.

²⁴⁵ 1. Sea contrario a la Constitución y a la ley. 2. Viole los fines para los que el ordenamiento jurídico ha otorgado la competencia al órgano o entidad que lo expide. 3. Se dictó sin competencia por razón de la materia, territorio o tiempo. 4. Se dictó fuera del tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado. 5. Determine actuaciones imposibles. 6. Resulte contrario al acto administrativo presunto cuando se haya producido el silencio administrativo positivo, de conformidad con

Documentos o testimonios declarados falsos: A propio juicio, se entiende que el hecho de hacer referencia al término “documentos” se entiende que corresponde aquellos de origen públicos y privados conforme lo que contempla el COGEP.

En relación al falso testimonio, el Código Orgánico Integral Penal señala en el artículo 270, que se refiere cuando se trata de la persona que brinda declaración, confesión o informe o traduzca ante la autoridad competente faltando a la verdad, sin juramento comete falso testimonio, y bajo juramento comete perjurio.²⁴⁶ En efecto, a lo señalado en el COA se puede colegir que la normativa se refiere a los dos escenarios. Pero Moreta, menciona “si se lo deja excluido, por ejemplo, no se podría tomar como objeto de esta falsificación a la prueba testimonial que se la aporta al procedimiento administrativo mediante una declaración juramentada rendida ante Notario Público, porque ello según la semántica del COIP es perjurio y no falso testimonio”.²⁴⁷

Continuando con los documentos o testimonios falsos se considera que existe una cuestión de prejudicialidad, ya que previamente requiere una sentencia judicial. Sobre los documentos pueden ser en vía penal, contencioso administrativo, civil, etc.; para el caso de los testimonios deben ser declarados falsos siempre previo al proceso penal respectivo, ya que constituyen un delito.²⁴⁸

Asimismo, con el análisis de la causal se observa que, si la declaratoria de falsedad o nulidad se da previo a la resolución en el procedimiento administrativo, puo no estar en conocimiento del interesado. Que, de presentarse el caso la administración debe, por iniciativa propia, no a través del recurso extraordinario de revisión, pero sí de su facultad de revisión de oficio artículo 132, iniciar el procedimiento tendiente a declarar nulo el acto administrativo que se sustenta en actos nulos o documentos y testimonios declarados falsos.²⁴⁹

Igual que en las causales anteriores a excepción de la primera el término es de veinte días para la interposición del recurso, término que se cuenta a partir de que la sentencia que lo declare se encuentre ejecutoriada y que el acto administrativo ha quedado en firme.

este Código. 7. Se origine en hechos que constituyan infracción penal declarada en sentencia judicial ejecutoriada. 8. Se origine de modo principal en un acto de simple administración.

²⁴⁶ Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial 180, Suplemento, 10 de febrero de 2014, art. 270.

²⁴⁷ Moreta, *Procedimiento Administrativo y Sancionatorio en el COA*, 248.

²⁴⁸ *Ibíd.*, 249.

²⁴⁹ *Ibíd.*, 249.

2.2.5 Sentencia judicial ejecutoriada que declare una conducta punible que motive la resolución

En el COIP artículo 22 se contempla las “*conductas penalmente relevantes*” como “las acciones u omisiones que ponen en peligro o producen resultados lesivos, descriptibles y demostrables. No se podrá sancionar a una persona por cuestiones de identidad, peligrosidad o características personales”.²⁵⁰ “La conducta punible puede tener como modalidades la acción y la omisión”.²⁵¹

En alusión a lo citado se puede decir, que para que una conducta sea declarada peligrosa, o produzca un resultado lesivo, debe estar acompañada por la voluntad humana y dicha voluntad debe manifestarse como una acción²⁵² u omisión²⁵³.

En relación a la sentencia ejecutoriada ésta surte efectos irrevocables con respecto a las partes que intervinieron en el proceso o de sus sucesores en el derecho, en consecuencia, no podrá seguirse nuevo proceso cuando en los dos procesos hay tanto identidad subjetiva, constituida por la intervención de las mismas partes; como identidad objetiva, consistente en que se demande la misma cosa, cantidad o hecho, o se funde en la misma causa, razón o derecho.²⁵⁴

Tomando en consideración lo que alude Moreta a lo igual que la causal anterior, está también exige un asunto de prejudicialidad en materia penal. Esto quiere decir, que si se ha instaurado un proceso penal por una actuación a base de la cual se dictó el acto administrativo y dicha conducta es declarada posteriormente como conducta punible entonces es causal para que la administración realice una nueva revisión de dicho acto administrativo.²⁵⁵ El término en este caso es de veinte días a partir de que la sentencia penal esta ejecutoriada.

Finalmente, el recurso extraordinario de revisión precisamente por tener el carácter extraordinario, sólo puede interponerse si se verifica alguna de las circunstancias tasadas. Así pues, es el instrumento que permite al administrado recurrir los actos que han causado estado en vía administrativa para que sean revisados por la Administración que

²⁵⁰ Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, art. 22.

²⁵¹ *Ibíd.*, art. 23.

²⁵² En derecho penal la acción no es la ejecutada como mero acto inconsciente, sino que debe estar orientada a un fin.

²⁵³ Se produce cuando no se cumple con un comportamiento previsto en el ordenamiento jurídico, es decir, se sanciona la no ejecución de una acción ordenada.

²⁵⁴ Ecuador, *Código Orgánico General de Procesos*, art. 101.

²⁵⁵ Moreta, *Procedimiento Administrativo y Sancionatorio en el COA*, 249.

los dictó. La finalidad de la interposición del recurso extraordinario de revisión, es que la Administración realice una nueva revisión del acto administrativo y que el administrado obtenga el resultado esperado, siempre y cuando se cumplan estrictamente las circunstancias contempladas en el artículo 232 del Código Orgánico Administrativo.

El recurso extraordinario de revisión se interpondrá, especialmente cuando se trate de la causa 1, dentro del plazo de un año siguiente a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En siguientes casos, el término es de veinte días contados desde la fecha en que se tiene conocimiento de los documentos o desde la fecha en que se ha ejecutoriado o quedado firme la declaración de nulidad o falsedad.

No procede el recurso extraordinario de revisión cuando el asunto ha sido resuelto en vía judicial, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a los servidores públicos intervinientes en el ámbito administrativo.²⁵⁶

Por mencionar, de acuerdo a lo que señalaba el artículo 178 del ERJAFE (régimen anterior), el plazo de interposición de este recurso era de tres años desde el inicio de su vigencia en los siguientes casos:

“a) Que hubieren sido dictados con evidente error de hecho o de derecho que aparezca de los documentos que figuren en el mismo expediente o de disposiciones legales expresas; b) Cuando con posterioridad aparecieren documentos de valor trascendental ignorados al expedirse el acto o resolución”,²⁵⁷

En los casos donde se haya evidenciado documentos o testimonios falsos y delitos cometidos por servidores públicos el plazo es de tres meses desde la sentencia condenatoria ejecutoriada.

A diferencia del COA, respecto a la regulación establecida por el ERJAFE, acorta el plazo para su insinuación, en los casos con evidente error de hecho, el plazo es de un año contando desde la notificación del acto, para los otros casos el término es de veinte días. En acotación a lo anterior se puede argumentar que la reducción del tiempo de insinuación altera el recurso ya que limita la posibilidad de corregir los errores eventuales de hecho o derecho que pudieron influir al momento de expedir un acto administrativo, además que se convierte en un retroceso en la garantía de los derechos de los administrados.

Se señala que el recurso de revisión es un medio extraordinario de impugnación orientado a modificarlo o revocarlo de acuerdo a las causales consagradas en la ley como fundamento del mismo lo cual se busca evitar se vuelva en otra instancia.

²⁵⁶ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 232.

²⁵⁷ Ecuador, *Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva*, Registro Oficial 536, 18 de marzo 2002 art. 178.

En conclusión, el recurso extraordinario de revisión se considera como un recurso especial no solamente por las peculiaridades respecto al plazo de interposición, sino por cuanto procede en contra actos administrativos que han causado estado y esencialmente porque se interpone en los casos taxativamente señalados por la Ley.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- El derecho administrativo busca proteger los derechos de los administrados frente a la Administración Pública que se encuentra llena de poder y prerrogativas. En este sentido, los medios de impugnación de los actos administrativos son garantes de derechos y reconocen además que el poder administrativo es ejercido por seres humanos que pueden cometer errores en la emisión de los actos. La impugnación permite poner en conocimiento de la administración de un posible error y permite que la misma rectifique sus actuaciones sin la necesidad de acudir al poder jurisdiccional, lo que también puede suceder de oficio.
- El ordenamiento jurídico ecuatoriano, no es ajeno a la evolución histórica de la impugnación y los medios de impugnación en materia administrativa. Así como se analizó y estudió en el ERJAFE se establecían tres recursos: el de reposición, el de apelación y el extraordinario de revisión. En la actualidad con la emisión del COA se elimina el recurso de reposición dejando únicamente el recurso de apelación como único ordinario jerárquico y el extraordinario de revisión.
- El régimen de recursos en el Código Orgánico Administrativo, contempla el recurso de revisión, cuya naturaleza jurídica es de carácter extraordinario ya que sólo puede ser interpuesto sobre actos que han causado estado, y por las causas expresamente determinadas en la ley. Este recurso debe ser interpuesto con la debida fundamentación, pues de ella depende la consecución de los fines propuestos; entendiéndose que en ciertos casos, posibilitan la toma de una nueva decisión con mayor conocimiento sobre los aspectos del mismo acto. Sin embargo, con la emisión del COA y el acortamiento de los plazos según las causales para interponer el recurso extraordinario de revisión se puede evidenciar un retroceso en los derechos del administrado ya que al establecer plazos tan cortos en algunos casos, se vuelve prácticamente inaplicable.
- El procedimiento administrativo desarrolla su cauce para la aplicación de la ley sustantiva, en la búsqueda de la solución ideal, es decir busca el respeto de los derechos de los ciudadanos para que se adopten decisiones imparciales por el órgano correspondiente, garantizado el control sobre la potestad facultativa de la administración pública. El procedimiento administrativo común es el genérico que permite estudiar las etapas que conforman la actuación administrativa que permite llegar a una decisión que refleje la voluntad de la administración basada en los

presupuestos fácticos y jurídicos aplicables en cada caso. Una de estas etapas, y la más trascendental para conformar la voluntad es la prueba. Esta etapa en sede administrativa tanto el administrado como la administración deben actuar prueba ya que en derecho administrativo se busca establecer la verdad material y en base a esta emanar la voluntad estatal debidamente motivada.

- La doctrina maneja diferentes corrientes respecto de la carga de la prueba en sede administrativa ya que conforme se citó a lo largo del trabajo existen dos corrientes principlamente. La primera considera que la autoridad administrativa bajo los principios de instrucción y oficialidad queda facultada para disponer, de oficio todos los medios probatorios que estime oportunos con el propósito de recabar todos los hechos relevantes y fundamentos jurídicos para la decisión, siempre ostenta la carga de la prueba ya que su fin es emitir un acto correctamente motivado garantizando así los derechos del administrado. La segunda corriente considera, por su parte, que la carga de la prueba varía conforme al tipo y la fase del procedimiento, es decir que corresponde al administrado cuando este es quien se beneficia de la decisión administrativa, como en casos de los procedimientos que tienen como fin la emisión de una autorización; y, que la carga de la prueba recae en la administración en los procesos sancionatorios, la normativa vigente (COA) recoge este criterio doctrinario y establece la carga de la prueba conforme al tipo de procedimiento que se sigue.
- Una vez que se ha emitido un acto administrativo, este acto goza de presunción de legalidad y legitimidad, esta presunción puede ser desvirtuada, y ello es lo que se busca al establecer un recurso de impugnación. Para poder desvirtuar una presunción es necesario rebatir la misma con suficiente sustento, por lo que se considera que en la fase de impugnación, el interesado debe aportar la mayor cantidad de prueba que permita evidenciar la existencia de las causales para que proceda el recurso extraordinario de revisión, lo que se evidencia con que el recurso cuente con una etapa de admisión, en el cual la administración decide si vuelve a revisar su actuación, por lo que es necesario, que el administrado demuestre su alegación. Por tanto, se considera que en esta fase y por su carácter de recurso extraordinario es el administrado quien soporta la mayor carga probatoria por cuanto la producción de pruebas que concurren permitirá demostrar la existencia del hecho argumentado por el recurrente; lo que no excluye a la administración para practicar la prueba que considere necesaria y además deberá facilitar todas las

posibilidades indispensables para que la prueba ofrecida por quien solicitó la revisión se lleve a cabo en forma adecuada, ya que como se ha determinado anteriormente el deber ser de la Administración es buscar la verdad material para motivar debidamente sus actos.

Recomendaciones

- Considerando que la finalidad de la Administración Pública es proteger los derechos de los administrados, es necesario considerar que tanto el administrado, como el servidor público, que como parte de un órgano de la administración dictó el acto administrativo, se revistan de la mayor equidad y aprecien esta situación con criterio amplio y equilibrado; para que así el administrado impugne, exclusivamente de aquellos actos, que efectivamente considere violan sus derechos y la administración analice y evalúe objetivamente lo alegado por el administrado y de ser el caso corrija su actuación. Esto en razón de que tanto el administrador como al administrado deben estar conscientes de que siendo coadyuvantes buscan un objetivo común que es la vigencia cabal de los derechos y libertades constitucional y legalmente establecidas.
- Reforzar en los servidores públicos la madurez administrativa a fin de que la persona que dictó el acto que se impugna, reciba la impugnación como un hecho que va a permitir que sus funciones cada vez sean mejores y vayan configurando una eficiente administración.
- El tema probatorio en el procedimiento administrativo con la vigencia del Código Orgánico Administrativo ha evolucionado el comportamiento de la Administración Pública estableciendo una carga de la prueba diferenciada, sin embargo debería considerar los principios y fines del derecho administrativo, lo que se conseguiría aplicando de manera directa los mismos en la práctica procedimental por parte de los servidores públicos, así como con una reforma a la normativa vigente que lograría que su aplicación no pueda ser obviada.
- En el procedimiento administrativo es admisible la incorporación de todas aquellas pruebas existentes sobre el caso en concreto. Con la finalidad de que el órgano competente dicte su resolución sobre bases firmes. Es por ello que es recomendable para quienes actúan como interesados en un procedimiento administrativo, que aunque no sea requerido en todos los casos actúen toda la prueba que tengan y consideren trascendental para respaldar sus afirmaciones.

- En el recurso extraordinario de revisión el administrado debe poner especial interés en la presentación de pruebas que respalden la alegación de una causal ya que en la etapa de admisión del mismo la administración analizará lo alegado y la prueba presentada de respaldo y en este momento puede decidir la no admisión del recurso si es que considera que el mismo no está suficientemente respaldado.
- El nivel de organización y funcionamiento de la Administración Pública, debe contar con la presencia de funcionarios que tengan conocimientos suficientes para desempeñar las correspondientes tareas, que permitirá la emisión de actos con menor error y alcanzar el mejoramiento y el desarrollo de la administración misma, la cual requiere de servidores que orienten su acción hacia la aplicación de las leyes vigentes, para suplir ciertos vacíos con principios constitucionales y legales, logrando el afianzamiento del Estado Constitucional de derechos y justicia.

Bibliografía

s.f.

- Acosta, Humberto. *Teoría general del proceso y de la prueba*. Bogotá: Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1996.
- Aguilar, Juan y Chiriboga, Verónica. *Estudios sobre el Código Orgánico Administrativo*. Quito: Cevallos - Editora Jurídica, 2019.
- Aguirre, Mario. *Derecho procesal Civil*. Vol. 2. Guatemala: Vile, 2009.
- Alessandri Rodríguez, Arturo, y Manuel y Vodanovic Haklicka, Antonio Somarriva Undurraga. *Tratado de Derecho Civil*. Santiago de Chile: Jurídica de Chile, 2005.
- Alexy, Robert. *El derecho general de libertad, en teoría de los derechos fundamentales*. España: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- Alvarado, Adolfo, y Devis Echandía. *Compendio de la prueba judicial*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 2007.
- Álvarez, Antonio. «"Medios de Impugnación. Apuntes de Derecho Procesal Laboral".»
Accedido 2 de marzo de 2018.
https://ocw.uca.es/pluginfile.php/1280/mod_resource/content/1/procesal12.pdf.
- Alvear, Jorge. *Estudio de los Recursos en el Proceso Civil Ecuatoriano*. Guayaquil: Editorial Edino, 1991.
- Asencio, José María. *La prueba en el proceso civil, citado en Fernando Quinceno, Actos del juez y prueba civil: estudios de derecho procesal civil*. Bogotá: Ed. Jurídica Bolivariana, 2001.
- Balbín, Carlos F. *Manual de Derecho Administrativo*, 4ª Edición. Buenos Aires: Editorial La Ley, 2018.
- Beatriz Alonso, y otros. *Las instituciones del derecho administrativo en la jurisprudencia*. Barcelona: Bosch, 2011.
- Bermejo, Jesús. *Cuerpo Auxiliar de Administración General Junta de Extremadura*. España: Editorial Mad S.L, 2006.
- Bonilla, Andrea. «"Análisis de la naturaleza jurídica de los recursos administrativos en materia de propiedad intelectual".» Tesis de grado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2015.
<http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/9983/TESIS%20ANDREA%20BONILLA.pdf?sequence=1%3E>.
- Brewer, Allan. «La carga de la prueba en el derecho administrativo.» *Revista de control Fiscal*, 1975: 23.

- . *La carga de la prueba en el derecho administrativo*. México: Fundación Konrad Adenauer, 2009.
- Cabanellas de Torres, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. 30. Buenos Aires: Heliasta S.R.L, 2008.
- Cabrera, Benigno. *Teoría General del Proceso y de la Prueba*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo, 1996.
- Cadenas García, María Isabel. *El procedimiento administrativo*. Madrid: Editorial Bosch, 2011.
- Cajarville, Juan. *Recursos administrativos: conceptos, elementos y presupuestos. Un estudio comparativo de los regímenes peruano y uruguayo*. Perú: Revista de la facultad de Derecho PUCP, 2011.
- Carnelutti, Francesco. *La Prueba Civil*. Buenos Aires: Depalma, 1982.
- Carretero, Adolfo. «El principio de economía procesal en lo contencioso-administrativo.» *Revista de administración pública*, 1971.
- Castañera, Pablo. "*Derecho a la Prueba en el COGEP*". *Derecho Ecuador*. 2017. <https://www.derechoecuador.com/derecho-a-la-prueba-en-el-cogep>.
- Chamorro, Jesús. *El control judicial de la actividad administrativa*. Tesis de maestría, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2008.
- Cienfuegos, David y López, Miguel. *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz: Derecho Administrativo: Los principios del procedimiento administrativo*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016. Edición para Kindle.
- Colegio de Profesores de Derecho Procesal- Facultad de Derecho UNAM. *Diccionarios Jurídicos Temáticos- Derecho Procesal*. México: Oxford, 1995.
- Colombia, Código Penal,. *Ley 599, Diario Oficial No. 44.097, (24 de julio del 2000)*, . 2000.
- Contreras, Renato. *La inversión de la carga de la prueba en el procedimiento laboral ecuatoriano*. Tesis de Grado, Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2011.
- Corte Constitucional de Colombia. "*Sentencia de 4 de marzo de 2012 (Motivación de los actos administrativos- Fundamentos Constitucionales)*". Caso Acción de tutela interpuesta por el señor Arturo Rodríguez Pedraza contra el Tribunal Administrativo de Bolívar. 4 de marzo de 2012. 1. <https://w>.

- Couture, Eduardo. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. 3ra. Buenos Aires: Ediciones Palma, 1997.
- . *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. Montevideo: B de f, 2010.
- Cuello, Gustavo. *Medios de impugnación en el derecho administrativo. Vía gubernativa*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Vniversitas, 2004.
- De la Plaza, Manuel. *Derecho Procesal Civil Español*. Madrid: Derecho Privado, 1955.
- Delgadillo, Humberto y Lucero, Manuel. *Compendio de derecho administrativo*. México: Porrúa, 2005.
- Delgadillo, Luis. *Elementos de Derecho Administrativo*. México: Limusa, 2003.
- Dromi, Roberto. *Manual de derecho administrativo*. Buenos Aires: Astrea, 1987.
- Dun, Jennifer. « Actos y Procedimientos, » Venezuela, 21 de junio de 2016.
- Echandía, Devis. *Compendio de derecho procesal*. Bogotá: Temis, 2012.
- . *Teoría General del Proceso*. Buenos Aires: Universidad, 1997.
- Ecuador. *Código Orgánico Administrativo* . Registro Oficial 31, Suplemento, 7 de julio 2017.
- . *Código Orgánico General de Procesos*. Registro Oficial 506, Suplemento, 22 de mayo de 2015.
- . *Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449*. 20 de octubre de 2008.
- . *Corte Constitucional para el período de transición, "Sentencia"*. En *Juicio n.º: 069-10-SEP-CC*. 9 de diciembre de 2010.
- Ecuador Dirección General de Aviación Civil. *Resolución n.º DGAC-YA-2019-0074-R*. 23 de mayo de 2019.
- Ecuador. *Estatuto del régimen Jurídico Administrativos de la Función Ejecutiva (ERJAFE), Registro Oficial, No. 536, (18 de marzo del 2002)*. s.f.
- . *Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos*. Registro Oficial 353, Suplemento, 23 de octubre de 2018.
- Ecuador, Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial. *Suplemento N°180, (10 de febrero de 2014)*. 2014.
- Ecuador, Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de la Familia, Niñez y Adolescencia. [*Sentencia N° 0096-2013*]. 3 de junio de 2013. .
- Entrena Cuesta, Rafael. *Curso de Derecho Administrativo, 13a ed., (: Editorial ,)*. 13. Madrid: Tecnos, 1999.

- Escobar, Mirian. *"La valoración de la prueba, en la motivación de una sentencia en la legislación ecuatoriana"*. Tesis de maestría, Universidad Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2010. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/1135>.
- Escuin, Vicente. *Elementos de derecho público*. Madrid: Tecnos, 2016.
- Fairén, Victor. *Doctrina general del proceso*. Barcelona: Librería Bosch, 1990.
- Flor, Jaime. *Teoría General de los Recursos Procesales*. Quito: Librería Jurídica Cevallos, 2002.
- Fonseca, Zaira. «"Problemas de eficacia en actos administrativos expedidos por medios electrónico".» *Revista In Vestigium Ire* 5, n° 1 (2014): 9. revistas.ustatunja.edu.co/index.php/ivestigium/article/download/608/699.
- Frare, Hugo. «Cuestiones en derredor del "principio de oficialidad", ¿Concepto formal o sustantivo del derecho administrativo?» *Ediciones Especiales Cuestiones de Procedimiento Administrativo*, mayo 2006: 639.
- Galindo, Miguel. *Teoría de la Administración Pública*, (, ,), 28. México: Ed. Porrúa, 2000.
- Gamboa, Santofimio. *Acto Administrativo*. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 1998.
- García, Eduardo y Fernández, Tomas. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, 1992.
- García, Ilma, y Hebert y Pichinte, Antonia Hernández. *"La eficacia de los recursos regulados en la Ley de Procedimientos Uniformes para la presentación, tramite y registro o depósito de Instrumentos en los Registros de la Propiedad Intelectual interpuso en el Registro de la Propiedad Intelectual interpuesto"*. 2009. <https://bit.ly/37kz1pK>.
- García, Jose. *"Limitación a la presentación del recursos en el COGEP"*. Derecho Ecuador. 18 de abril de 2016. <https://www.derechoecuador.com/limitacion-a-la-presentacion-de-recursos-en-el-cogep>.
- Góngora, Genaro. *Compendio de derecho administrativo*. México: Porrúa, 2005.
- Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002.
- . *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo Argentina, 2012. https://www.gordillo.com/pdf_tomo5/tomo5.pdf.
- Goroabel, Giorgi. «"Justicia administrativa".» *El Diario.ec.*, 10 de mayo de 2008.

- Granda, Estefanía. *Código Orgánico Administrativo Comentado*. Quito: Corporación de Estudios, 2018.
- Guarderas, Santiago. *Manual práctico y analítico del COGEP*. Quito: CEP, 2016.
- Guzmán Napurí, Christian. «"La instrucción del procedimiento administrativo".» *Derecho y Sociedad*, n° 24 (2019): 300. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/viewFile/16984/17283>.
- Guzmán, Christian. *Manual del procedimiento administrativo procesal*. Perú: Pacífico, 2013.
- Hernández, Boris. *"El procedimiento sumario administrativo a la luz del debido proceso"*. Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2014. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4237/1/T1509-MDP-Hernandez-El%20procedimiento.pdf>.
- Ivanega, Mirian. «"El principio del informalismo en el procedimiento administrativo".» *Revista de la Facultad de Derecho*, n° 67 (2011): 155, doi: 0251-3420.
- Jaramillo, Hernan. *Manual de Derecho Administrativo*. Loja: Universitaria, 1998.
- Jaramillo, Verónica. «Los principios generales del derecho administrativo, (: ,), 103, <>. Consulta: 29 de octubre de 2018.» Maestría en Derecho, Universidad Simón Bolívar, Quito, 2012.
- Jiménez, Roberto. «"Los principios de impulso de oficio y verdad material en el procedimiento administrativo".» *Revista de la Facultad de Derecho*, n° 67 (2011): 206, doi: 0251-3420.
- Lino, Enrique. *Derecho Procesal Civil*. Buenos Aires: Aneledo Perrot, 1975.
- López, Francisco. «El procedimiento administrativo .» 1960 citado en Miguel López, Los principios del procedimiento administrativo, (México, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005), 173<<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/12.pdf>>. (último acceso: 24 de octubre de 2018).
- . *El procedimiento administrativo*. Barcelona: Bosh, 1960.
- Loza, Eduardo. *La casación en el proceso civil*. Quito: Ecuador, 1990.
- Maldonado, Marco. *Los correctivos jurídicos y fácticos de la etapa del juicio en el contexto del actual sistema procesal penal ecuatoriano*. Maestría, Área de Derecho, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2008.

- Marienhoff, Miguel. *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1990.
- Matheus, Carlos. *Sobre la función y objeto de la prueba*. Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002.
- Mejía, Álvaro. *Naturaleza jurídica de los recursos administrativos en materia tributaria*. tesis de maestría, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2009.
- Mendoza, Elker y otros. «Apreciación de la prueba en materia tributaria.» *Revista jurídica.online*. 31 de diciembre de 2011. https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/2011/12/231_a_274_apreciacion.pdf (último acceso: 12 de octubre de 2018).
- Meneses, Claudio. «Fuentes de prueba y medios de prueba en el proceso civil.» *Revista Iust et Praxis*. 2008. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/iusetp/v14n2/art03.pdf> (último acceso: 1 de octubre de 2018).
- Micheli, Gian. *La Carga de la Prueba*. Buenos Aires: EJE, 1961.
- Morales, Marco. *Manual de derechos Procesal Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011.
- Moreta, Andrés. *Procedimiento Administrativo y Sancionador en el COA*. Quito: Continente, 2019.
- Morón, Juan Carlos. *Ley de procedimiento administrativo general*. Lima: Gaceta Jurídica, 2003.
- Mujica, Héctor. «Principio de Informalismo.» Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco. 29 de abril de 2016. journals.continental.edu.pe/index.php/iusettribunalis/article/download/393/395 (último acceso: 27 de octubre de 2018).
- Obando, Víctor. *La valoración de la prueba*. Perú: Jurídica, 2013.
- Organización de los Estados Americanos. *Principios del procedimiento administrativo, Departamento de Derecho Internacional*. 2009. http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_base_dc_leyes_pais_PE_7.pdf.
- Ovalle, José. *Los medios de impugnación en el código procesal civil del Distrito Federal*. México: Facultad de Derecho de la UNAM, 1977.
- Palacio, Lino. *Los recursos en el proceso penal*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2001.

- Parraguez, Luis. *Manual de negocio jurídico (primer borrador)*. Quito: Obra no publicada, 2011.
- Pérez, Alberto. *Teoría General del Acto Administrativo*. México: Porrúa, 2010.
- Pérez, Efraín. *Manual de Derecho Administrativo*. Bogotá: Temis S.A., 2019.
- Perú. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. *Sujetos del procedimiento administrativo*. 21 de marzo de 2017. <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/03/SESSION-9-Sujetos-del-Procedimiento-Administrativo.pdf>.
- Picatoste, Julio. *Los recursos y otros medios de impugnación en la ley de enjuiciamiento civil*. Bogotá: Cevallos, 2009.
- Quiroga, Aníbal. *La acción contenciosa administrativa y el concepto "causar estado"*. Lima: Pontificia Católica del Perú, s. f.
- Real Academia Española. *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. 2001. <http://dle.rae.es/?id=VXlxWFW>.
- Riascos, Alex. «"El acto administrativo".» *Revista Académica-Investigativa de la Facultad Jurídica, Social y Administrativa* 2, n° 3 (2015): 7-8. <https://revistas.unl.edu.ec/index.php/suracademia/article/view/113>.
- Riascos, Libardo. *El acto administrativo*. Bogotá: Ibañez, 2016.
- Rizo, Armando. *Manual Elemental de Derecho Administrativo*. Nicaragua: Universitaria de la UNAN, 1992.
- Rocha, Antonio. *Derecho probatorio*. Valledupar: Alvira, 2016.
- Rodríguez, Luis. «"El ejercicio de la facultad extraordinaria de revisión y su aplicación en el control de legalidad de los actos administrativos de naturaleza tributaria".» Tesis maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2015. <https://docplayer.es/120818411-Universidad-andina-simon-bolivar-sede-ecuador.html>.
- Rodríguez, O. *La casación y revisión en materia penal*. Bogotá: Temis, 2008.
- Rojas, Enrique. *La teoría del proceso*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.
- Rosende, Hugo y otros. *Revista de derecho y jurisprudencia y gaceta de los tribunales*. Chile: Editorial Jurídica, 1982.
- Rosillo, Maryuri. *Efectos del desconocimiento de la naturaleza jurídica de los recursos ordinarios y extraordinarios, en la aplicación de las reglas sobre residualidad de la Acción Extraordinaria de Protección*. Proyecto de investigación, Facultad de

- Jurisprudencia Ciencias y Políticas y Sociales, Quito: Universidad Central del Ecuador, 2017.
- Sánchez, Carlos. *Acto administrativo. Teoría general*. Bogotá: Legis, 2004.
- Sanchez, Pablo. *Manual de derecho procesal*. Lima: Idemsa, 2004.
- Sánchez, Paul. *El recurso de revisión contenido en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y en el Código Tributario frente a la acción de lesividad*. Tesis de Grado, Quito: Pontifica Universidad Católica del Ecuador, 2010.
- Santofimio, José. *Acto Administrativo, Procedencia, Eficacia y Validez*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1994.
- Sayaqués, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002.
- Secaira Durango, Patricio. *Curso breve de Derecho Administrativo*. Quito: Editorial Universitaria, 2004.
- Sentis Melendo, Santiago. *La prueba*. Buenos Aires: Ejea, 1979.
- Silva, Juan. «El procedimiento administrativo sancionador y su aplicación en el Sistema Ecuatoriano de Calidad.» Tesis de grado, Universidad Central del Ecuador, Quito, 2018.
- Socías, Joana. «Error material, error de hecho y error de derecho concepto y mecanismos de corrección.» *Revista de Administración Pública*, 2002: 169.
- Universidad Católica Andrés Bello. *Régimen Jurídico- Institucional de la Ordenación y Administración del Ambiente*. Caracas: Fundación Polar, 1987.
- Valdelande, Víctor. *"Actualidad Administrativa: La Ley 4685/ 2008"*. Editorial La Ley. 2008.
http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUMTC2NTtbLUouLM_DxbIwMDCwNzQzOQ QGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAkQslr.
- Vargas, Luis. *"Indefensión de los administrados ante los procedimientos administrativos sancionadores a causa de la consignación en garantía para dar trámite a los recursos administrativos en el Distrito Metropolitano de Quito"*. Tesis de grado, Universidad Central del Ecuador, 2014.
<https://core.ac.uk/download/pdf/71903454.pdf>.
- Vásquez, Magaly. *Derecho Procesal Penal Venezolano*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2008.

- Villar, José. *Apuntes del derecho administrativo*. España: Dykinson, 1977.
- White, Omar. «"Teoría General del Proceso".» Editado por Escuela Judicial. 2008.
<http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina40381.pdf>.
- Zafra Jiménez, Antonio. *Los recursos administrativos y los procedimientos de revisión*. Madrid: Editorial Bosch, 2011.
- Zamora, Alcalá. *Derecho procesal penal*. Buenos Aires: Ediciones G. Kraft, 1945.
- Zavala, Jorge. *Derecho Administrativo*. Quito: Edino, 2005.
- Zurita, Adriana. “*La Impugnación en Sede Administrativa en la Fase Contractual en el Ecuador*”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2018.