

## Acta Sesión de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado

**Número de sesión:** Sesión No.042

**Fecha:** 03 de julio de 2019

**Nombre quien preside la sesión:** Asambleísta Ximena Peña Presidenta de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado

**Asambleístas presentes:** Ximena Peña Pacheco, en su calidad de Presidenta, Karla Chávez Vicepresidenta, Karla Cadena, Henry Cucalón Camacho, Lourdes Cuesta Orellana, Héctor Muñoz Alarcón, Rosa Orellana Román, Elio Peña Ontaneda, Franklin Samaniego Maigua, José Serrano Salgado, Esteban Torres Cobo.

**Constatación del quórum:** Se deja constancia el quórum con 7 asambleístas presentes.

Secretaría menciona que ha recibido la justificación de la asambleísta Viviana Bonilla Salcedo quien asistirá a la diligencia judicial dispuesta por la Fiscalía General del Estado.

**Aprobación del orden del día:** Se procede dar lectura de la convocatoria No. 208

1. Avocar conocimiento de las siguientes resoluciones del Consejo de Administración Legislativa:

o **CAL-2017-2019-695**, de 23 de abril de 2019, mediante la cual el Consejo de Administración Legislativa resuelve admitir la petición de amnistía solicitada por los señores Elías Yépez y Luis Carvajal.

o **CAL-2019-2021-018**, de 19 de junio de 2019, mediante la cual el Consejo de Administración Legislativa resuelve calificar EL PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA ELECTORAL Y DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA, presentado por la asambleísta María Mercedes Cuesta Concari.

o **CAL-2019-2021-019**, de 19 de junio de 2019, mediante la cual el Consejo de Administración Legislativa resuelve calificar EL PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA ELECTORAL Y DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA, presentado por el asambleísta Elizeo Azuero Rodas.

o **CAL-2019-2021-020**, de 19 de junio de 2019, mediante la cual el Consejo de Administración Legislativa resuelve calificar EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA ELECTORAL Y DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA, presentado por el asambleísta Absalón Campoverde Robles.

o **CAL-2019-2021-021**, de 19 de junio de 2019, mediante la cual el Consejo de Administración Legislativa resuelve calificar el PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA INHABILITAR LA PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS DE ELECCIÓN POPULAR A DESTITUIDOS O REMOVIDOS DE SUS CARGOS, REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA ELECTORAL Y DE

ORGANIZACIONES POLÍTICAS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA, presentado por el asambleísta Henry Moreno Guerrero.

2. Recibir en comisión general a la Dra. Libia Rivas Ordóñez, Presidenta del Instituto Ecuatoriano de Estudios Legislativo, para que exponga sus criterios y observaciones a los Proyectos de Ley Reformatorios del Código Orgánico Administrativo

**Hora de inicio de la sesión:** Se inicia a las 09h30.

### **Desarrollo de la sesión**

**Ximena Peña, Presidenta de la Comisión:** Muchas gracias señora secretaria, al no haber ningún pedido de cambio del orden del día, procedemos, entonces, al primer punto del orden del día.

**Secretaría de la Comisión:** Primer punto del orden del día: Avocar conocimiento de las siguientes resoluciones del Consejo Administración Legislativa de las cuales se da lectura a la parte resolutive de cada resolución:

o **CAL-2017-2019-695**, de 23 de abril de 2019, mediante la cual el Consejo de Administración Legislativa resuelve admitir la petición de amnistía solicitada por los señores Elías Yépez y Luis Carvajal.

**Ximena Peña, Presidenta de la Comisión:** Señora secretaria, me permite un momento, me gustaría interrumpirle porque me gustaría ir cubriendo punto, por punto. En el primer punto, como ya ha dado lectura la señora secretaria, trata sobre el tema de un pedido de amnistías de dos ciudadanos de Riobamba, que tiene un informe afirmativo por parte del Consejo de Administración de la Legislatura y, nos ha remitido el CAL este proceso de amnistía, entonces, de acuerdo a lo que hemos revisado con el Equipo Técnico, no tenemos dos cosas que son importantes; en primer lugar, no tenemos la copia del proceso judicial de los dos casos, es decir, el CAL hace la calificación, nos remite pero no sé cómo califican, cómo dan paso, si ni siquiera tenemos la copia del proceso. Por favor, asambleísta Cuesta.

**Asambleísta Cuesta:** Señora Presidenta, en el orden del día, está avocar conocimiento. tenemos que avocar conocimiento de estas resoluciones que envía el CAL y procesar todas estas observaciones que usted está haciendo, una vez que entremos al análisis. Este momento, la Comisión únicamente tiene que conocer que se ha enviado acá, avocar conocimiento, y después, exigiremos, archivaremos o pediremos mayor información. Pero este momento solamente debemos avocar conocimiento. Gracias.

**Ximena Peña, Presidenta de la Comisión:** La idea era, en efecto... ya que ha dado lectura, obviamente, estamos avocando conocimiento, pero dejarle saber que no tenemos la copia del proceso. Entonces, me parece a mí para no usar más tiempo en este punto, más bien, avocar conocimiento, hacer la petición de los dos procesos y, a su vez, también, entendemos que no existe un reglamento para procesar amnistías; lo que sí pasa en indultos: hay un reglamento que ha procesado el CAL para procesar los indultos, más no ha elaborado un reglamento para procesar amnistías. En ese sentido, las propuestas que les ponemos en conocimiento es realizar el pedido de los procesos y, a su vez, también, mandar una carta al Consejo de Administración de la Legislatura, pidiendo, también, que se trabaje en el reglamento que está pendiente y que debe

existir para tener un procedimiento ya oficial de cómo proceder en estos casos. Esa sería la propuesta que quería hacerle a la mesa y, me dejen saber si están de acuerdo para continuar con los siguientes temas.

**Secretaria de la Comisión:** Siguiente resolución que se avoca conocimiento:

o **CAL-2019-2021-018**, de 19 de junio de 2019, mediante la cual el Consejo de Administración Legislativa resuelve calificar EL PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA ELECTORAL Y DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA, presentado por la asambleísta María Mercedes Cuesta Concari.

o **CAL-2019-2021-019**, de 19 de junio de 2019, mediante la cual el Consejo de Administración Legislativa resuelve calificar EL PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA ELECTORAL Y DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA, presentado por el asambleísta Elizeo Azuero Rodas.

o **CAL-2019-2021-020**, de 19 de junio de 2019, mediante la cual el Consejo de Administración Legislativa resuelve calificar EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA ELECTORAL Y DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA, presentado por el asambleísta Absalón Campoverde Robles.

o **CAL-2019-2021-021**, de 19 de junio de 2019, mediante la cual el Consejo de Administración Legislativa resuelve calificar el PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA INHABILITAR LA PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS DE ELECCIÓN POPULAR A DESTITUIDOS O REMOVIDOS DE SUS CARGOS, REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA ELECTORAL Y DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA, presentado por el asambleísta Henry Moreno Guerrero.

**Ximena Peña, Presidenta de la Comisión:** Gracias, señora secretaria. Bueno, como ustedes ya se habrán podido dar cuenta, estamos avocando conocimiento de cinco resoluciones CAL, la primera, es el tema de amnistías y, los cuatro siguientes son proyectos de reforma al Código de la Democracia.

Como les había planteado, en el primer punto, la sugerencia sería, en efecto, hacer el pedido oficial de los procesos para que la Comisión pueda analizar en su integralidad los casos y, en segundo lugar, sugerir al Consejo de Administración de la Legislatura la elaboración del reglamento para procesar amnistías que, en este momento, no existe en la Asamblea Nacional. No sé si están de acuerdo con el primer punto, si hay alguna sugerencia, en relación al primer punto. Si no, entonces, daría por hecho que estamos de acuerdo en procesar de esa manera el primer punto.

En relación a los cuatro siguientes temas que son las resoluciones del CAL, son proyectos de reforma al Código Orgánico de la Democracia; entiendo que ya esta Comisión había recibido otros proyectos de reforma al Código Orgánico de la Democracia, posterior a la aprobación del segundo debate que esta Comisión había aprobado y que se encuentra, en este momento, en el Pleno de la Asamblea Nacional.

La decisión de la Comisión anterior había sido, en efecto, avocar conocimiento y tenerlos a esos proyectos pendientes hasta que se apruebe la reforma que se encuentra en este momento en el Pleno de la Asamblea Nacional. Podríamos hacer lo mismo en este caso con los cuatro proyectos, es decir, tuviéramos ocho proyectos pendientes de ser procesados por la Comisión y los trataríamos luego de que se apruebe la reforma que está pendiente para segundo debate, ¿Algún comentario, alguna opinión con relación a este tema, colegas? Procedemos así, entonces. Bien. Muchísimas gracias, señora Secretaria, damos entonces paso al siguiente punto del orden del día.

**Secretaria de la Comisión:** Por su pedido, Presidenta, segundo punto del orden del día: Recibir en Comisión General a la Doctora Libia Rivas Ordóñez, Presidenta del Instituto de Estudios Legislativos, para que exponga sus criterios y observaciones a los proyectos de ley reformativos del Código Orgánico Administrativo.

**Ximena Peña, Presidenta de la Comisión:** Muchísimas gracias señora Secretaria. Como ustedes saben, queridos colegas, hay dos proyectos de reforma al Código Orgánico Administrativo. En ese contexto, hemos solicitado a la Doctora Libia Rivas, que tenía algunos comentarios y sugerencias en torno a estas propuestas y, le hemos pedido que tenga la gentileza de venir a la Comisión y podernos compartir sus sugerencias.

**Libia Rivas Ordóñez, Presidenta del Instituto de Estudios Legislativos:** Buenos días con todos los señores y señoras asambleístas. Un sentido agradecimiento a la Presidenta de la Comisión de Justicia por su bondad de invitarme a la Comisión y permitirles transmitir algunas sugerencias respecto al Código Orgánico Administrativo.

Como ustedes saben, en Julio de este año, se van a cumplir ya dos años de los que está en vigencia el Código Orgánico Administrativo. Sé que existen algunas propuestas de reformas al COA y, nada más para su conocimiento y, en la espera que les pueda servir de algo mis modestos comentarios al respecto; algo que sí me parece oportuno considerar es la importancia que llevó la Comisión de Justicia aprobar el COA porque, ustedes recordarán que en el ámbito de aplicación del COA están todas las Instituciones del sector público y, con seguridad, con la apertura de este debate, el COA no será raro que vengan las Instituciones de sector público para tratar de apartarse del régimen establecido en el Código Orgánico Administrativo porque en la práctica, durante estos dos años que se van a cumplir, no ha sido fácil la aplicación del contenido de las normas. Recordarán que antes de la expedición de este Código, existía exclusivamente el ERJAFE para la Función Ejecutiva y, que el resto de entidades tenían disposiciones contenidas en sus leyes especiales, ahora, como consecuencia del COA, todas han tenido que adoptar los procedimientos establecidos en el Código Orgánico Administrativo y, no ha sido una tarea fácil. De ahí que muchas hayan recurrido a presentar consultas ante la Procuraduría General del Estado, con la finalidad de que se apliquen los procedimientos sancionatorios o procedimientos establecidos en sus leyes de sus instituciones y no los procedimientos establecidos en el COA ¿por qué? Porque ustedes recordarán que la disposición derogatoria primera del COA está redactada de manera general en se derogan los procedimientos administrativos, los procedimientos sancionatorios, normas de reclamaciones y recursos.

¿Qué ha pasado en la práctica? Que las instituciones han recurrido (no todas obviamente), pero algunas, han recurrido a las consultas del Procurador y en las resoluciones se ha señalado que deben primar los procedimientos especiales establecidos en sus leyes. Con eso ¿qué ha pasado?

Que algunas ya se han salido del ámbito de aplicación del Código Orgánico Administrativo. Entonces, ésa es una problemática que les pongo como antecedente sobre la mesa porque seguramente vendrán muchas instituciones a pedir también abstraerse del ámbito de aplicación. Como administrados, como quienes estamos del otro lado la administración pública y somos los que presentamos, aplicamos este Código en defensa de los administrados, pues, obviamente, a nosotros sí nos da seguridad jurídica saber que existe un solo ordenamiento jurídico que hay que observar para poder ejercer los derechos de los administrados. La dispersión en el ordenamiento jurídico de normas hace que los abogados tengan que ser expertos en las disposiciones de cada Institución. Este Código Orgánico Administrativo, definitivamente, la intención fue garantizar la seguridad jurídica para los administrados y, en la práctica, sí me permito sugerirles algunos temas que, si ustedes me permiten, les he traído una presentación muy corta, respecto de temas puntuales que si es que les parecerían oportuno acogerlos o no, pero, que, les solicito comedidamente que sean considerados.

El primero de ellos, es el que dice: relación con la nulidad. Si ustedes van al artículo 105 del COA, van a encontrar algunas causales de nulidad, sin embargo, en la práctica, por ejemplo, (seguramente fue un tema de redacción) la causal tercera y cuarta es similar en relación a la posibilidad de plantear acciones de nulidad por incompetencia si se dictó el acto administrativo sin competencia en razón del tiempo, está en el numeral 3, pero también está en el numeral 4. Entonces, el numeral 3 dice si se dictó sin competencia por razón de la materia: territorio – tiempo y, en el 4 nos dice si se dictó fuera del tiempo para ejercer la competencia siempre que el acto sea gravoso para el interesado; entonces, aparentemente hay o una duplicidad, o una contradicción de cuándo se aplicaría la causal de nulidad, pero, por ejemplo, en el numeral 8, aquí nos queda una duda en la aplicación de la nulidad, este numeral dice que se origina en un acto de simple administración; para aplicar esta causal no está claro porque, los actos de simple administración, como ustedes lo han definido en el COA, son: los informes y las sumillas, pero, para que pudiera argumentarse como una causal de nulidad el que un acto administrativo se origina en un informe o en una sumilla debería imputarse a ese acto de simple administración que tiene un vicio de nulidad también, es decir, que para que pueda sustentarse esta causal este acto también debería ser contrario a la Constitución o la ley, sino, no podríamos argumentar, como administrados, que existe una causal de nulidad. Entonces, ustedes revisan, por ejemplo, el proyecto original del Código Orgánico Administrativo va a encontrar que al referirse a esta causal del acto de simple administración; también se lo vincula con el hecho de que sea un acto de simple administración también incurra en una causal de nulidad, de forma tal, que, también pueda vincular al acto administrativo que deviene de este acto de simple administración.

Dos, el plazo del silencio administrativo que este es un tema que todos los administrativistas discuten respecto a la aplicación del silencio administrativo, y, respecto de ahí, algunos temas. Algo que les pongo en su consideración es que: existe una contradicción que torna ineficaz la aplicación del silencio administrativo, porque, si ustedes van al artículo 203 del COA, van a encontrar que: el acto administrativo, en cualquier procedimiento será expreso y se expedirá y notificará en el plazo máximo de un mes, contado a partir de terminado el plazo de la prueba; esa es la norma general del plazo máximo para resolver, sin embargo, si ustedes van al artículo del silencio administrativo que se entiende que debe tener el mismo plazo término similar al plazo máximo para resolver, ustedes ven que el silencio administrativo es de 30 días término, pero ¿desde dónde se contabiliza? Desde la presentación de la petición o reclamación, mientras que, el plazo para resolver es un mes, contado desde el vencimiento del plazo para la prueba. Ahora bien, el plazo de la prueba está determinado por las leyes de cada institución, pero si no hay un

plazo específico para la prueba, el COA establece que puede ser de hasta 30 días; sumen esos 30 más los 30 del plazo de mes, vamos 60 y, el COA, con respecto al silencio administrativo, al ser 30 días término, más o menos son 45 días plazo, entonces, no es posible aplicar. Si aparte de eso, suman que el COA prevé la posibilidad de ampliar los plazos de suspender la contabilización de los términos, en la práctica, la contabilización del silencio administrativo se vuelve complicada para el administrado, porque, si el administrado va exclusivamente con la contabilización desde la petición 30 días, va donde el juez; obviamente la administración va a argumentar que el plazo máximo para resolver son 30 días contado a partir del plazo máximo del vencimiento de la prueba; dos, va a argumentar que ha suspendido, que ha parado los términos porque todo ese le permite el COA, entonces, en la práctica el silencio administrativo se torna ineficaz en la contabilización. Adicionalmente, me permito comentarles, que cuando ya está en la fase de ejecución, de conformidad con el artículo 370 del COGEP, en derecho administrativo se discute si efectivamente el silencio administrativo es un mero título de ejecución; y esa fue la concepción del silencio administrativo, sin embargo, cuando se aplica el procedimiento de ejecución, tal como establece el COA y el COGEP hay una audiencia y, en la audiencia, obviamente, la administración pública va a sostener si ese acto administrativo presunto está o no en causal de nulidad; que es una causa para que no se ejecute el silencio administrativo. Entonces, en la vida real no es un título exclusivo de ejecución porque sí hay una audiencia y, obviamente, los jueces en la encrucijada, en la audiencia, de resolver si el acto administrativo presunto es nulo o no, porque así los dispone el COA y el COGEP y, si vemos cómo está redactado el silencio administrativo, es lo que efectivamente debe pasar en la audiencia porque el silencio administrativo señala que no procede cuando el acto administrativo presunto incurre en una causal de nulidad y, el único momento, de saber si este acto incurre en causal de nulidad es en la audiencia, no existe otro momento; entonces, los jueces están en la indecisión de si resolver en el momento de la audiencia, conceder o no el silencio administrativo o suspender las audiencias para analizar bien el caso. En resumen, en la práctica, el silencio administrativo no es un título de ejecución.

Tercer punto, algo que me permito llevar a su atención es el tema de la caducidad porque existe una contradicción normativa en los plazos y términos para la caducidad de la potestad sancionadora porque, me parece que erradamente se ha tomado dentro del silencio administrativo a la caducidad como una consecuencia jurídica del silencio de la administración, porque, la caducidad es otra forma de terminación del procedimiento administrativo que no es igual, ni equivalente, ni surte los mismo efectos jurídicos que la caducidad; si ustedes toman el 208, inciso segundo van a encontrar a la caducidad formando parte del título del silencio administrativo y otro artículo a continuación que menciona nuevamente la caducidad; ¿qué es la que pasa? El artículo 208, inciso segundo cuando hace referencia a la caducidad señala que en los procedimientos que la administración pública ejercite potestades sancionadoras o en general de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen (que son todos los actos donde se ejercen potestades sancionatorias) se produce la caducidad; y, en estos casos, en la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones. Esto hace suponer, que al incluirse el artículo 208, inciso segundo, dentro del trámite del silencio administrativo se entendería que caduca a los 30 días término; pero si vamos al 213, que hace referencia a la caducidad del procedimiento de oficio señala que cuando se trata de procedimientos iniciados de oficio se entienden caducados y se procederá al archivo de las actuaciones a solicitud de la persona interesada de oficio en dos meses, contados a partir de la expiración del plazo máximo para dictar el acto administrativo de conformidad con este Código. O sea, aquí, nuevamente tenemos una contradicción porque primero se habla de dos meses (ya no de 30 días), luego nos habla desde donde se cuenta, contados desde la expiración del plazo máximo para dictar el acto,

entonces, ¿cuál plazo? ¿el del 203, que habla de un mes plazo, vencido el plazo de prueba, o el del 207 que nos habla de 30 días término desde presentada la petición? Entonces hay una contradicción del artículo 213 y 208; pero, adicionalmente, el artículo 244 también habla sobre la caducidad de la potestad sancionatoria, nos dice: la potestad sancionatoria caduca cuando la administración pública no ha concluido el procedimiento administrativo sancionador en el plazo previsto por este código, pero no se dice cuál es el plazo, nuevamente: ¿el plazo del 208, el plazo del 213, el plazo del 203 o el plazo del 207? Entonces en el tema de la caducidad de la potestad sancionadora, es necesario establecer un lineamiento claro de cuándo se cumple la condición de la caducidad porque existe algunas contradicciones.

En otro tema, ustedes saben que el COA eliminó el recurso de reposición, es decir, impugnar ante la misma autoridad que expidió el acto administrativo y, la concepción del COA es que solo cabe recurso de apelación y extraordinario de revisión; sin embargo, lo que sucede en la práctica es que, ustedes deben recordar que tenemos un derecho los administrados en el sentido que todos los actos de la administración pública son susceptibles de impugnarse en vía administrativa, más allá de que podamos ir a la vía judicial; lo que pasa en la práctica, es que tenemos otra disposición que dice que, en el 219, el acto expedido por la máxima autoridad administrativa solo puede ser impugnado en vía judicial y, como ustedes saben, toma muchísimo tiempo; adicionalmente, aun cuando no expidiera el acto la máxima autoridad, las máximas autoridades delegan en otro órganos, entonces ¿qué argumentan los otros órganos? argumentan 71.1 del COA, las decisiones delegadas se consideran adoptadas por el delegante, entonces, con ese argumento tampoco se dan paso a los recursos de apelación y, por lo tanto, se debe ir a la vía judicial, entonces, los administrados pocas opciones tienen de interponer recursos administrativos. Entonces, me permito poner en su consideración para poder dar solución a este tema, para ver la posibilidad de regresar a la reposición porque ahí tranquilamente se podría impugnar los actos expedidos por la máxima autoridad.

En otro punto, la suspensión del acto administrativo es muy importante en materia de recursos si es que ustedes van a ver que se debate a nivel de los administrativos. Suspender el acto administrativo cuando se interpone un recurso de apelación. Les voy a poner un caso práctico, actualmente, si no se presenta la solicitud de suspensión del acto administrativo, se tiene que ejecutar. La norma dice que se podría llegar a resolver la suspensión si se plantea en un término de 3 días desde notificada la resolución, pero, aquí surgen algunas interrogantes para los abogados; la primera, es que el término para interponer el recurso de apelación es de 10 días, pero para pedir la suspensión son 3, entonces las entidades de la administración pública no saben si es suficiente presentar un escrito, sin mayor argumentación, pidiendo la suspensión o ya hay que presentar todo el recurso de apelación en 3 días para argumentar la suspensión del acto administrativo, esto significa, que en la práctica no se cumple el término de 10 días. Algo que sí se debería considerar es que el hecho de que se tenga 3 días para presentar la petición de suspensión y que, si no se contesta en 3 días se entiende negada, se tiene que ejecutar el acto administrativo; algo que sí se debería considerar es que el hecho de presentar la apelación por sí misma debería suspender la ejecución del acto y, les voy a poner un ejemplo, si la administración pública dicta un acto que se puede considerar violatoria al debido proceso, debida defensa, práctica de pruebas o lo que sea... y se concluye que inicia un procedimiento coactivo, cuando uno plantea la apelación, significa que el proceso coactivo va a seguir mientras uno está impugnando la resolución principal que uno argumenta que ha violado derechos, del debido proceso, en fin, no va a parar el juicio coactivo, entonces, la única posibilidad que tiene una persona a la que se le inicia el juicio coactivo es la de presentar excepciones ante el Tribunal de lo

Contencioso Administrativo, presentando la garantía del monto que supuestamente adeuda, entonces, en la prácticas son muy pocos los juicios coactivos que se impugnan en sede administrativa ante el Contencioso y siguen. Entonces, si el recurso de apelación por la sola presentación, no para el procedimiento y, paralelamente, se inicia estos juicios coactivos en los que no hay cómo discutir el fondo, sino que solo siguen paralelos, y lo que interesa es apelar el fondo que establece la consecuencia jurídica, entonces es un problema que termina vulnerando los derechos de los administrados. Van a encontrar que, cuando ustedes inviten a otros abogados, en el tema del derecho administrativo, plantean la suspensión con la interposición del recurso de apelación. Además, hay que considerar que en la práctica no suele resolver la suspensión en 3 días y resulta en una negativa tácita y por ende va a la ejecución de la resolución.

En otro tema, la prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora, si vamos al 245, hace referencia a que prescribe en los siguientes plazos: 1.- Al año para infracciones leves y las sanciones que por ellas se impongan, 2.- A los 3 años para las infracciones graves y las sanciones que por ellas se impongan y, 3.- A los 5 años años para infracciones muy graves y las sanciones que por ellas se impongan. Este artículo se aplica en el caso de que las leyes hayan hecho una clasificación de las infracciones (leves, graves o muy graves), pero esta norma resulta inaplicable en el caso de que las instituciones no tengan una clasificación de las infracciones y, no se va a poder argumentar la prescripción de la potestad sancionadora en atención a las faltas. Lo adecuado sería poder establecer un rango para saber cuáles son las infracciones leves, graves y muy graves, sino en la práctica la norma resulta inaplicable.

En otro punto, en la prescripción de las sanciones la norma es un poco confusa. El artículo 246 señala que las sanciones administrativas prescriben en el mismo plazo de caducidad de la potestad sancionadora, aquí, nuevamente nos metemos en el tema de la caducidad no sabemos con claridad cuál es el plazo adecuado de caducidad y, en segundo lugar, nos dice que cuando no ha existido resolución; en la práctica, las sanciones deberían prescribir cuando existe efectivamente una resolución y no se ha ejecutado la resolución, pero la norma habla de que prescribe también la sanción, como un efecto a manera de silencio administrativo. Y, en el siguiente, en cambio, dice que las sanciones también prescriben por el transcurso del plazo desde que el acto administrativo causado está. En la práctica, es sumamente confuso el artículo 246. Si nosotros, por ejemplo, revisamos el ERFAJE, vamos a ver que la prescripción de las sanciones atiende a que una vez dictada la resolución a causa de estado o está en firme, no se ha ejecutado la sanción prevista en la resolución, pero, sino, lo que prescribe no es la sanción sino la caducidad de la potestad sancionadora.

Otro punto que me permito plantear, es el tema de la apelación en materia de contratación pública. Bajo el principio, argumentado anteriormente, de que todos los actos de la administración pública son susceptibles de impugnación porque es una garantía de los administrados, si nosotros vamos al artículo 231 del COA, que es similar a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, señala que la apelación se podrá interponer exclusivamente de los actos administrativos emitidos por entidades públicas contratantes; significa y, así es como lo ha entendido el SERCOP, que los actos administrativos que expide el SERCOP, entre los cuales está la expedición de sanciones a los contratistas (como aquellas establecidas en el artículo 106 de la Ley de Contratación Pública) no son susceptibles de apelación, ejemplo, en este artículo 106 de la Ley de Contratación Pública, se dice que el SERCOP puede suspender a los contratistas hasta por 6 meses del Registro Único de proveedores, pero respecto de esa resolución, no hay cómo impugnar y, la respuesta que se da es que hay que ir a la vía judicial; hasta que se termine en vía



judicial, ya han pasado los 6 meses de la suspensión en el Registro Único de Proveedores. Entonces el tema de fondo es que hay atender este principio, a esta máxima jurídica de la Constitución de que todo acto administrativo es susceptible de impugnación en vía administrativa y, eso no está pasando en la contratación pública.

Y, finalmente, expongo sobre el recurso extraordinario de revisión. El asambleísta Lenin Plaza, plantea la posibilidad de que exista un silencio administrativo positivo cuando, dentro de los 20 días que establece el COA para la admisibilidad al recurso extraordinario de revisión o para la resolución del recurso extraordinario de revisión, se entienda aprobado el recurso extraordinario de revisión, o sea, admitido y resuelto, son las dos propuestas del asambleísta. En la práctica, se presenta el recurso extraordinario de revisión y primero tienen que calificarlo (admitirlo a trámite sobre la base de si se verifica o no las causales); lo que dice la norma es que si en 20 días término la administración no dice nada, se entiende desestimado el recurso; ahora, si le admiten a trámite, también tiene otros 30 días, para que, en el plazo de un mes se pueda resolver el recurso y, si no se lo hace, se entiende desestimado el recurso. El ERFAJE, establecía un efecto de silencio administrativo positivo en el caso del recurso de apelación, mas no, en el caso de recurso extraordinario de revisión, porque si ustedes verifican que para que proceda el recurso extraordinario de revisión, a diferencia de lo que pasa en la apelación, hay causales; hay causales específicas que ameritan un análisis de fondo. El problema es que, por ejemplo, mientras en el recurso de apelación se dice que tiene un plazo máximo de un mes para resolver, no existe una consecuencia jurídica en caso de no hacerlo, como lo era en el anterior ERFAJE que se entendía aceptado; ahora bien, la conveniencia de que no sea en el recurso de apelación sino en el extraordinario de revisión va un tema de fondo de que necesariamente la administración pública debería verificar el tema de fondo y si se han cumplido o no efectivamente las causales para que proceda el recurso extraordinario de revisión, a diferencia de lo que pasa en el de apelación. Otro problema de fondo, para la impugnación en vía judicial es desde cuándo se debería contabilizar con certeza, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, si procede impugnar en sede judicial la desestimación de un recurso extraordinario de revisión porque se asume que si en 20 días término no se contesta, se entiende desestimado, pero, la única prueba que podría llevar el accionante es la petición inicial, pero debería analizarse la posibilidad de si se mantiene este artículo tal como está de la desestimación que pueda verificarse que efectivamente han transcurrido los 20 días con una declaración similar como sucede en el silencio administrativo positivo. En el silencio administrativo positivo la norma está para que proceda, el accionante debe presentar una declaración jurada pero como no se ha dicho que es ante notario, lo que se está haciendo es que en la demandas se pone: "juro que no me contestaron en los 30 días término", y eso genera una problemática a nivel de la sede judicial porque se debería jurar ante el notario. La declaración de que no ha sido notificado dentro de los 30 días debería ser una declaración jurada ante notario, no como ahora que algunos presentan ante notario y otros juran en el escrito de presentación de la solicitud del silencio administrativo.

Hasta ahí mis comentarios, señora Presidenta

**Ximena Peña, Presidenta de la Comisión:** Bien, queridos colegas, como ustedes saben tenemos dos proyectos de ley: el primero modifica dos artículos y, el segundo un artículo. Me parece que es una oportunidad importante para abrir el debate y escuchar a otros actores que pueden nutrir y de esta manera poder hacer una reforma más integral. Tienen la palabra ustedes legisladores para realizar algún comentario.

**Héctor Muñoz Alarcón, asambleísta:** Gracias, buenos días. Tengo dos temas puntuales. El primero es la preocupación, digamos, de fondo respecto a lo que explicabas inicialmente de cuál es la postura del Procurador en este sentido, en cuanto a la primera disposición derogatoria del COA establece que se van a derogar todos los procedimientos administrativos que se hagan en las entidades. Dentro del análisis, tú dijiste efectivamente tal cual lo establece el COA es que este Código Orgánico va a ser la regla general para todos los procedimientos administrativos dentro de las instituciones públicas; y si existe esta derogatoria expresa, desde mi punto de vista, yo no creo que haya ninguna reflexión al respecto, y por eso me llama la atención la respuesta a las consultas por parte del Procurador, en donde dice que al tratarse de temas absolutamente especiales primará el procedimiento que establece las entidades del sector público y no el COA, con lo cual, a mí me parece absolutamente absurdo. Es por ese lado, que si nosotros queremos que este trabajo que se hizo en la Asamblea tenga efectividad, las entidades del sector público deberían respetar las disposiciones del COA.

Por otro lado, quiero saber cuál es la propuesta respecto a la suspensión que habías analizado. Si por regla general, suspender el acto con la presentación de la demanda no está claro, entonces, quiero saber cuál es tu propuesta respecto al tema de la suspensión.  
Es todo, gracias.

**Libia Rivas Ordóñez, Presidenta del Instituto de Estudios Legislativos:** Empezaré con el segundo punto. Yo he tratado de presentarles el sentir de algunos abogados sobre que: el recurso de apelación debería suspender con la presentación del mismo, el acto administrativo como tal, o sea, no debería ser necesario impugnar dentro de 3 días y pedir la suspensión, más aún, cuando en la práctica la administración guarda silencio y se entiende negada la suspensión y continúa la ejecución. Ustedes pueden invitar a la mesa, por ejemplo, hay abogados Instituto Ecuatoriano de Derecho Administrativo que les van a plantear un tema similar de que se debería con la impugnación suspender la ejecución del acto hasta que resuelva. Si la administración, con todo el juicio de valor, considera que se debe mantener el acto administrativo, perfecto, después de los argumentos presentados en el recurso de apelación porque para llegar a una resolución puede ser que en el procedimiento administrativo sancionador hubiere violaciones a los derechos del debido proceso, que son los argumentos que se plantean en el recurso de apelación, entonces sería lo idóneo que con la presentación del recurso se suspenda.

Por otra parte, respecto del primer punto que me permito considerar, sí es una preocupación para todos quienes aplican el derecho administrativo este tema de la consulta al Procurador, en el sentido de que: para nosotros está clara la disposición derogatoria primera que elimina todos los procedimientos sancionadores; el argumento esgrimido por el Procurador es que al haber sido una derogatoria general y no haber entrado en la Asamblea Nacional a una derogatoria especial de todas las leyes, pues ha primado, en este caso, esta ley especial en materia sancionatoria, lo cual, del lado de los administrados, genera inseguridad jurídica, de esta manera, muchas instituciones estarán fuera del ámbito de aplicación del COA.

Esa especificidad ya la analizaron ustedes en ciertos temas, no por instituciones, sino, por temas es que regula COA, ejemplo, materia tributaria, materia de propiedad intelectual (aunque existe algunas disposiciones del COA que sí se aplican) y el control de recursos por parte de la Contraloría General del Estados, que son temas que ameritan están exceptuadas del COA, que no es por instituciones sino por temas que se han separado del ámbito de aplicación del COA y, pienso que es importante mantener esta idea que genera seguridad jurídica. Algo que me parece

importante destacar es que en el proyecto original del COA se agrega una disposición final que señalaba que a partir de la entrada en vigencia del COA las entidades no podían emitir reglamentos que contradigan el tema de los procedimientos administrativos y sancionatorios.

Algo que también es un poco confuso en el COA es que cuando se habla del proceso sancionador se piensa que tiene relación con las sanciones de los servidores públicos, lo cual no es así, sino que el COA está enfocado en poner sanciones a los administrados, porque, para las sanciones a los servidores públicos está la Ley Orgánica del Servicio Público, pero en la práctica se quiere aplicar el COA en los procedimientos sumarios administrativos como en el tema de práctica probatoria.

Bueno, por mi parte les he señalado solo una parte de la problemática del COA, sin embargo, ustedes pueden invitar a esta mesa a administrativistas y constitucionalistas para vislumbrar muchos casos más sobre la problemática del COA.

**Héctor Muñoz Alarcón, Asambleísta:** Gracias por los aportes, me parece muy importante los comentarios que has realizado y me parece importante el tema de los plazos y términos que es importante ir esclareciendo. Bueno, una consulta, es sobre el artículo 262, que habla sobre el procedimiento coactivo y establece la posibilidad de agregar un inciso para levantar el velo societario y es expreso señalando que sea en el caso de que las personas jurídicas son usadas para defraudar, que se puede trasladar las deudas a los socios y accionistas siempre que exista una decisión judicial que declare el abuso de la personalidad. Cuando hablamos del tipo penal: defraudar, las personas jurídicas pueden incurrir en varios tipos de infracciones no solo en la defraudación, entonces ahí hay una limitación.

Por otro lado, el tema del abuso de la personalidad jurídica no es un tipo penal, entonces, en el momento de la aplicación vamos a tener un tema un poco complejo porque limita el tipo penal de defraudación, y por otro, yo quería consultarle sobre el abuso de la personalidad jurídica.

**Libia Rivas Ordóñez, Presidenta del Instituto de Estudios Legislativos:** En la práctica, sí se aplica el tema de levantar el velo societario porque cuando a las personas jurídicas se les inicia procesos coactivos se trata de que los accionistas que forman parte de la persona jurídica cubran esas deudas. Si revisamos la normativa antes del COA, se encuentra que cada potestad administrativa tenía su propio procedimiento coactivo, sin embargo, me parece afortunado que el COA establezca uno solo, porque antes incluso se vulneraban derechos, ejemplo, al amparo de la Ley del Fomento Productivo en el tema de perdón de intereses y moras, por ejemplo del Banco del Fomento, ha existido casos en los que se ha seguido procesos incluso a los herederos de los accionistas pese a tener beneficio de inventario, entonces vemos como se llega al máximo, incluso contradiciendo la Ley de Compañías que señala que uno es responsable hasta el monto de sus acciones en las sociedades anónimas y se llega al extremo de querer cubrir todo el monto de la deuda. Entonces, el tema de la personalidad jurídica sería en la medida de que lo que se busque sea eludir esa responsabilidad jurídica que se tiene con las instituciones del estado, a mi modesto criterio, para no querer pagar la responsabilidad que se tiene, pero, en la práctica sí sucede el tema del velo societario porque se intenta llegar hasta el mínimo accionista para tratar de cubrir la totalidad de la deuda que se tiene con el Estado.

**Lourdes Cuesta Orellana, asambleísta:** Justamente quiero mencionar el tema del velo societario cuando se ha utilizado mal a una persona jurídica esas disposiciones están recogidas en la norma tributaria, me parece que en la reforma (no recuerdo si del 2012 o 2013) en la que se ponía

distintos tipos de beneficiarios: indirectos, directos de las utilidades que puede tener una Compañía, entonces, podemos ver esas normas del Código Tributario, la norma, que me arriesgo a decir: hace la diferencia entre caducidad y prescripción, que genera un montón de confusión en este tema.

**Ximena Peña, Presidenta de la Comisión:** Muy bien, señores asambleístas, si no hay más comentarios o consultas agradecemos la presencia de Libia Rivas. Entonces, con relación a estos dos proyectos que tenemos en la Comisión podemos nutrir con los comentarios de Libia y también abrir oportunidades a instituciones y personas que tengan relación con el COA, a lo mejor durante una dos o tres sesiones más y, luego, sí comenzar con el debate del proyecto de ley, entonces, quiero saber si todos ustedes están de acuerdo. Ok, si no hay ningún otro comentario aplicamos el silencio administrativo positivo, entendemos que están de acuerdo.

Entonces, yo quería proponerles el tema de las sesiones del día lunes, es complejo el tema del quórum los días lunes, entonces, existe la propuesta de que no sesionemos los días lunes y hacerlo solo los martes y miércoles, los martes es un poco complejo porque a veces las sesiones son de tarde o de mañana, a veces en diferentes horarios y eso puede generar un poco de inestabilidad; entonces dependiendo como sea el Pleno el martes, jugar con los horarios o tal vez jueves en la mañana, entonces quiero que ustedes me hagan saber cómo ustedes quieren trabajar con las convocatorias, pero lo fundamental: garantizar su presencia, por tal quiero, saber su opinión.

**Lourdes Cuesta Orellana, Asambleísta:** Pienso que sería conveniente todos los días lunes a partir de las 16H00.

**Ximena Peña, Presidenta de la Comisión:** La propuesta sería proponer este tema del COA, todos los días lunes de 16H00 a 19H00 ¿algún comentario? Asambleísta Samaniego.

**Franklin Samaniego, Asambleísta:** Yo quería comentar, que yo soy parte de la comisión ocasional en el tema de la Niñez, entonces, la comisión ocasional ha planteado los días lunes presencia en el territorio, hay una agenda de seis a siete visitas, por ejemplo, este lunes vamos a podríamos los días miércoles trabajar un poco antes estar en Bolívar, entonces, los días lunes si vamos a trabajar dos horas, el miércoles podríamos trabajar un poco antes; entonces me va a hacer difícil porque hay visitas al Azuay a Loja, aprobadas y autorizadas, entonces yo pasaré los justificativos correspondientes.

**Ximena Peña, Presidenta de la Comisión:** Entonces estaríamos divididos, unos están de acuerdo los lunes y otros no, hagamos dos semanas los miércoles a las 9h00 para comprometernos a debatir el COA. Si ustedes tienen alguna invitación, les pido informen para agregarlos en el orden del día.

**Franklin Samaniego, Asambleísta:** Yo propongo que se invite al representante jurídico del Ejecutivo para el tema del COA, porque si bien es cierto, éste sustituyó al ERFJE que tuvo mucha relación con la función ejecutiva, entonces me parece interesante que se les invite y expongan sus criterios o de pronto sus cuestionamientos acerca del COA, y procesar la reforma.

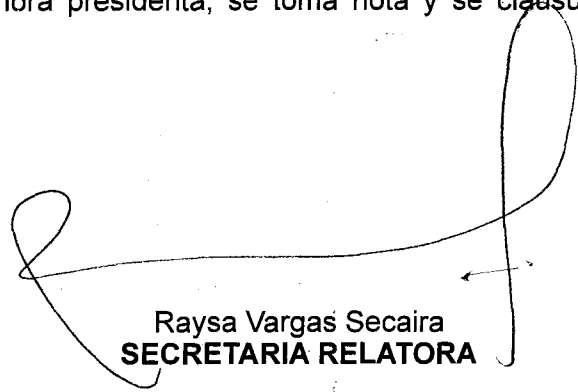
**Ximena Peña, Presidenta de la Comisión:** Ok, nos hemos acogido a la sugerencia. Si no hay otra observación respecto al tema, clausuramos la sesión que era la del lunes que no tuvimos y

procedemos a abrir la siguiente sesión.

**Secretaria de la Comisión:** Por su pedido señora presidenta, se toma nota y se clausura la sesión siendo la 10H45 de la mañana.



Ximena Peña Pacheco  
**PRESIDENTA**



Raysa Vargas Secaira  
**SECRETARIA RELATORA**