REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 430

05 DE ENERO DE 2017

SUMARIO:

CAPÍTULOS	TEMA
I	CONSTATACIÓN DEL QUORUM.
II	INSTALACIÓN DE LA SESIÓN.
III	LECTURA DE LA CONVOCATORIA Y ORDEN DEL DÍA.
IV	HIMNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.
V	SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO.
VI	SUSPENSIÓN DE LA SESIÓN.
	ANEXOS

REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 430

ÍNDICE:

CAPÍTULOS	TEMA	PÁGINAS
I	Constatación del quorum.	1
II	Instalación de la sesión.	1
III	Lectura del Orden del Día.	1
IV	Himno Nacional de la República del Ecuador.	2
V	Segundo debate del Proyecto de Código Orgánico Administrativo. (Lectura del informe de la Comisión).	2
VI	Suspensión de la sesión.	21

REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 430

ANEXOS:

1. **Convocatoria y Orden del Día.**

2. **Segundo debate del Proyecto de Código Orgánico Administrativo.**

   2.1. **Oficio número 377-CEPJEE-P-2017 de 21 de diciembre de 2016, suscrito por el asambleísta Mauro Andino Reinoso, Presidente de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, remitiendo informe para segundo debate.**

3. **Resumen ejecutivo de la sesión del Pleno de la Asamblea Nacional.**

4. **Listado de asambleístas asistentes a la sesión del Pleno de la Asamblea Nacional.**

REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 430

En la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, ubicada en la ciudad de Quito, Distrito Metropolitano, a las diez horas cuarenta y cuatro minutos del día cinco de enero del año dos mil diecisiete, se instala la sesión de la Asamblea Nacional, dirigida por su Primera Vicepresidenta en ejercicio de la Presidencia, asambleísta Rosana Alvarado Carrión. ----

En la Secretaría actúa la doctora Libia Rivas Ordóñez, Secretaria General de la Asamblea Nacional. ----------

I

LA SEÑORA SECRETARIA. Señores asambleístas, por favor, sírvanse registrarse en su curul electrónica. De existir alguna novedad, por favor, informar a esta Secretaría. Gracias. Ochenta y dos asambleístas presentes en la sala, señora Presidenta. Sí tenemos quorum. ----------

II

LA SEÑORA PRESIDENTA. Instalo la sesión. Continúe, señora Secretaria. ----------

III

LA SEÑORA SECREARIA. Con su autorización, señora Presidenta, procedo a dar lectura a la Convocatoria: "Por disposición de la señora Gabriela Rivadeneira Burbano, Presidenta de la Asamblea Nacional, y de conformidad con el artículo 12, numeral 3 de la Ley Orgánica de la

Función Legislativa, se convoca a las y los asambleístas a la Sesión número 430 del Pleno de la Asamblea Nacional, a realizarse el día jueves 5 de enero de 2017, a las 9h30, en la sede de la Función Legislativa, ubicada en la Avenida 6 de Diciembre y Piedrahita en el cantón Quito, provincia de Pichincha, con el objeto de tratar el siguiente orden del día: 1. Himno Nacional de la República del Ecuador; y, 2. Segundo debate del Proyecto de Código Orgánico Administrativo". Hasta ahí el texto de la Convocatoria, señora Presidenta. Me permito informarle que no tenemos solicitudes de cambio del Orden del Día. ----------

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, señora Secretaria. Iniciamos entonces. Primer punto, por favor. ----------

IV

LA SEÑORA SECRETARIA. "1. Himno Nacional de la República del Ecuador". ----------

SE ENTONAN LAS NOTAS DEL HIMNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. ----------

V

LA SEÑORA PRESIDENTA. Segundo punto. ----------

LA SEÑORA SECRETARIA. "Segundo debate del Proyecto de Código Orgánico Administrativo". Con su autorización, señora Presidenta, procedo a dar lectura al informe: "Oficio número 377-CEPJEE-P-2017.

Acta 430

Quito, 21 de diciembre de 2016. Licenciada Gabriela Rivadeneira Burbano. Presidenta de la Asamblea Nacional. En su despacho. De mi consideración: Adjunto al presente, remito el informe para segundo debate del Proyecto de Código Orgánico Administrativo de conformidad a lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución de la República del Ecuador y en el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a fin de que se dé el trámite constitucional y legal correspondiente. Hago propicia la ocasión para reiterarle mi consideración más distinguida. Atentamente, doctor Mauro Andino Reinoso, Presidente de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado. Primero. Objeto. El presente informe tiene corno objeto presentar el análisis que se ha realizado del Proyecto de Código Orgánico Administrativo (en adelante COA), dentro de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, la sistematización de observaciones y recomendaciones presentadas al Proyecto por parte de la ciudadanía, académicos, profesionales, servidores públicos y asambleístas recibidos en comisión general y otros que las remitieron por escrito. El presente informe se pone a consideración del Pleno de la Asamblea Nacional para su discusión en segundo debate. 2. Antecedentes. Primero. El asambleísta Vethowen Chica Arévalo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, presenta a la Presidenta de la Asamblea Nacional, licenciada Gabriela Rivadeneira, el Proyecto de Código Orgánico Administrativo mediante oficio 057- VCH-AN-15, el 15 de diciembre de 2015. 2. Mediante memorando SAN-2016-0095 de 11 de enero de 2016, el Prosecretario General de la Asamblea Nacional, abogado Christian Proaño Jurado, remite a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, la resolución CAL-2015-2017-083 de 07 de enero de 2016, por la cual el Consejo de Administración Legislativa califica el Proyecto

de Código Orgánico Administrativo, ingresado en la Asamblea Nacional con trámite 235976. 3. El 13 de enero de 2016 la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, en sesión 223, avocó conocimiento del Proyecto de Código Orgánico Administrativo y resolvió conformar tres subcomisiones con el propósito de analizar el Proyecto, de conformidad con la siguiente distribución: Tabla 1: A continuación. Distribución subcomisiones. Se adjunta una tabla de dos columnas. En la primera, Proyecto Cogep; en la segunda, Subcomisiones. 4. Mediante oficio número 081-CEPJEE-P-2016 de 30 de marzo de 2016, el doctor Mauro Andino Reinoso, Presidente de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, solicita a la señora Presidenta de la Asamblea Nacional, prórroga para la presentación del Informe para primer debate del Proyecto de Código Orgánico Administrativo. 5. Mediante memorando SAN-2016-1284 de 06 de abril de 2016, el Prosecretario General de la Asamblea Nacional, abogado Christian Proaño Jurado, comunica a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, la prórroga solicitada, siendo la fecha máxima para la entrega del informe el 11 de abril de 2016. 6. El 9 de agosto de 2016, la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, aprueba por unanimidad el informe para primer debate del Proyecto de Código Orgánico Administrativo (COA). 7. Mediante oficio 257-CEPJEE-P-2016 de 9 de agosto de 2016, el doctor Mauro Andino Reinoso, Presidente de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, remite a la señora Presidenta de la Asamblea Nacional, el informe para primer debate del Proyecto de Código Orgánico Administrativo (COA). 8. El 25 y 30 de agosto de 2016 se discute en el Pleno de la Asamblea Nacional, el Informe para primer debate de Proyecto de Código Orgánico Administrativo (COA). 9. Durante los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2016 se

revisaron, analizaron y procesaron las observaciones recibidas sobre el informe para primer debate del Proyecto de Código Orgánico Administrativo (COA). 3. Síntesis del trabajo de la Comisión. En esta sección se resume el proceso de análisis y estudio del Proyecto de Código Orgánico Administrativo -COA-, desde el 09 de agosto de 2016, fecha en que la Comisión de Justicia y Estructura del Estado aprobó el informe para primer debate del Proyecto hasta el 21 de diciembre de 2016, en que la misma aprobó el presente informe para segundo debate en el Pleno de la Asamblea Nacional. 3.1 Sesiones y asistencias de los miembros de la Comisión. El Proyecto de Código Orgánico Administrativo -COA- fue analizado en un total de 22 sesiones. Además se mantuvieron reuniones de trabajo entre el equipo asesor de la Comisión, delegados de los despachos de los miembros de la Comisión e instituciones públicas como la Procuraduría General del Estado, la Contraloría General del Estado y la Secretaría General y Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. En la siguiente tabla se detalla la asistencia de los y las asambleístas principales y alternos a las sesiones convocadas para conocer, analizar y debatir el Proyecto: A continuación se adjunta la tabla 2, denominada Asistencia a las sesiones de la Comisión. 3.2 Insumos para el análisis del Proyecto. El análisis del Proyecto de Código Orgánico Administrativo (COA) para esta fase, se fomentó en las observaciones y recomendaciones recogidas de los asambleístas, académicos, profesionales en libre ejercicio, funcionarios públicos y demás ciudadanos y ciudadanas que participaron en comisiones generales y foros de socialización o que, conociendo del tratamiento de este Proyecto, remitieron a la Comisión sus aportes por escrito. Se destaca la realización del Taller de Socialización del Proyecto de Código Orgánico Administrativo, por iniciativa de la asambleísta Mariangel Muñoz Vicuña,

Vicepresidenta de la Comisión, que se llevó a cabo en la Universidad del Azuay de la ciudad de Cuenca, el 5 de diciembre de 2016, al cual asistieron profesores de derecho administrativo y estudiantes universitarios. Las observaciones y recomendaciones al Proyecto recibidas por escrito, se resumen en la siguiente tabla: A continuación la Tabla 3: Observaciones recibidas por escrito. Es una tabla de cuatro columnas. En la primera, número; en la segunda, proponente; la tercera, fecha; la cuarta, artículos observados. Proponente. Señor Javier Córdova, Ministro de Minería. Doctor Santiago Medranda, Coordinador General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa Nacional. Doctor Diego García, Procurador General del Estado. Doctora Rosa Rodríguez, Coordinadora General Jurídica del Ministerio de Industrias y Productividad. Doctor Juan Pablo Valenzuela, Coordinador General Jurídico del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Doctor Carlos Pólit, Contralor General del Estado. Doctor Diego García, Procurador General del Estado. Andrés Cortez, Director Nacional Jurídico del Servicio de Rentas Internas – SRI. Doctor Diego García, Procurador General del Estado. Economista Fabián Soriano, Aduana del Ecuador – SEANE. Carmen Simone, miembro del Instituto de Estudios de Derecho Administrativo y Social. Doctora Victoria Montero, Instituto Ecuatoriano de Derechos Tributario. Abogada Estefanía Álvarez, Subdirectora Nacional de Gestión de Procesos del Pleno; Delegado del Secretario General del Consejo de la Judicatura. Doctor Carlos Ramírez Romero, Corte Nacional de Justicia. Doctor Igor Krochin. Doctor Francisco Balarezo, Asociación de Empresas Proveedoras de Servicios de Internet, Valor Agregado, Portadores y Tecnologías de la Información, AE – PROVI. Observaciones recibidas luego del informe para primer debate del COA. Asambleísta Betty Carrillo, asambleísta Ángel Rivero, asambleísta René

Yandún, asambleísta Henry Cucalón, asambleísta Octavio Villacreses, asambleísta Mae Montaño, asambleísta Germán Moya, asambleísta María Augusta Calle, doctor Carlos Pólit, Contralor General del Estado, asambleísta, Verónica Arias, asambleísta, Richard Calderón, Sandra Naranjo, Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, doctor Diego García Carrión, Procurador General del Estado, asambleísta Betty Jeréz, doctor Carlos Ramírez, Presidente de la Corte Nacional de Justicia, asambleísta Miguel Carvajal, doctora Victoria Montero, Presidenta del Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario, abogado José Correa, Coordinador del Grupo de Investigación en Derecho de la Universidad Técnica de Machala, abogado Miguel García Falconí, Presidente de la Federación de Servidores Públicos – Fedesep, asambleísta Mariangel Muñoz, asambleísta Christian Viteri, Concejal DMQ Luis Reina. Durante el análisis del Proyecto se recibió en comisión general en el seno de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado a catedráticos, profesionales y funcionarios públicos que compartieron sus aportes, observaciones y comentarios, los cuales se resumen en la siguiente tabla que contiene información del informe para primer y segundo debate: A continuación tabla 4: Comisiones generales. Es una tabla de tres columnas. En la primera fecha, en la segunda nombre, la tercera organización. Abogado Carlos David Coello, abogado en libre ejercicio. Doctor Gonzalo Muñoz Sánchez, abogado en libre ejercicio. Doctor Edwin Miño, Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador. Doctor Ángel Torres, Asociación de Municipalidades del Ecuador. Doctor Diego García, Procurador General del Estado. Abogado José Gabriel Terán, docente de la Universidad de las Américas. Abogada Estefanía Granda, docente de la Universidad de los Hemisferios. Doctor José Suing, docente de la Universidad de las Américas. Doctora Zulima Sánchez,

docente de la Universidad de Salamanca. Doctor Marco Morales Tobar, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo y Social. Doctor Antonio José Pérez, Especialista en Derecho Administrativo. Doctor Carlos Pólit, Contralor General del Estado. Doctor Javier Robalino, docente de la Universidad San Francisco de Quito. Doctor Miguel García, docente de la Universidad Internacional SEK. Doctor Daniel López, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo y Social. Doctor Diego García, Procurador General del Estado. Doctor Juan Carlos Benalcázar, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo y Social. Doctor Bayardo Espinoza, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo y Social. Doctor Andrés Cortez, Director Nacional Jurídico del Servicio de Rentas Internas. Abogado Marcelo Rivadeneira, Experto Tributario. Abogado Jaime Villacreses, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo y Social. Doctor Dunker Morales, Catedrático Universitario. Doctor Diego García, Procurador General del Estado. Doctora Carmen Simone, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo y Social. Abogado Marco Morales Andrade, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo y Social. Doctor Victoria Montero, Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario. Segundo debate. Doctor Gonzalo Muñoz Sánchez, abogado en libre ejercicio. Doctor Patricio Secaira, Juez del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo. Abogado Miguel García Falconí, Presidente de la Federación de Servidores Públicos del Ecuador. Se invitó para que sean recibidos en comisiones generales a los jueces de la Corte Nacional, abogada Cynthia Guerrero y doctor Pablo Tinajero, quienes se excusaron por actividades jurisdiccionales urgentes de la sesión número 268 de 7 de diciembre de 2016. También se invitó al economista Remigio Hurtado, Presidente de la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador, quien no asistió a la sesión 267 de 30 de noviembre de 2016.

Como se evidencia de la información consignada en este acápite, muchas fueron las fuentes de análisis y estudio del Proyecto. Las observaciones recogidas en cada uno de estos eventos fueron considerados por las y los asambleístas miembros de la Comisión y equipo técnico quienes las profundizaron y verificaron su pertinencia con respecto a la realidad procesal ecuatoriana y de la legislación comparada. 4. Contenido del Proyecto de Código Orgánico Administrativo COA. El Proyecto de Código Orgánico Administrativo configura un modelo en el que la persona es actora principal en la relación con la administración pública. La persona ha dejado de ser un ser inerte o un simple receptor de servicios públicos para convertirse en un ser activo dentro de la participación en la construcción del Estado. La persona cada vez es más consciente de reclamar sus derechos y, por ello, la administración pública está en la obligación de encontrar los medios y mecanismos idóneos para cumplir dicha exigencia. Así lo manifiesta el tratadista Carlos F. Balbín: "La génesis del Derecho Administrativo es, históricamente y en términos conceptuales, la limitación del poder estatal. Ese límite encuentra su razón de ser en el respeto por los derechos de los ciudadanos. Para el primer debate, la Comisión de Justicia y Estructura del Estado trabajó en una reestructuración más sistemática del Proyecto, incorporó un título preliminar que recoge los principios y derechos, acogió observaciones de fondo, depuró la redundancia normativa y cualquier posible inconstitucionalidad o restricción de derechos. Para el segundo debate, la Comisión recibió varios aportes sobre los principios y derechos, organización administrativa, formas de transferencia de competencia, excusa y recusación, gobierno electrónico, silencio administrativo y responsabilidad extracontractual del Estado. El resultado de este trabajo mejora el articulado presentado para primer debate, unifica criterios,

aclara algunos aspectos, corrige y complementa otros. Esto se encuentra en cada uno de los libros que han sido redactados de manera más sencilla sin perder su contenido técnico, que es sintetizado a continuación: 4.1 Libro Preliminar: Normas Rectoras. 4.1.1 Principio de informalismo. La Comisión considera importante incorporar el principio de informalismo como uno de los aspectos fundamentales del procedimiento administrativo pues carece de formas estrictas. En este sentido, Agustín Gordillo señala que el Tribunal Supremo español declaró ya en 1922 que: "Las reclamaciones producidas en vía gubernativa no (...) están sometidas a formalidades precisas, debiendo interpretarse su contenido con espíritu de benignidad," pudiéndose afirmar que esta doctrina se ha venido aplicando en beneficio de los recurrentes, evitando que por defecto de forma dejen de tramitarse recursos erróneamente calificados. Por tanto, podemos señalar que este principio se aplica a favor de la persona interesada y, por lo tanto, prohíbe a la administración pública exigir el cumplimiento riguroso de formalidades que afecten la esencia del procedimiento o impidan su continuación. 4.1.2 Derechos de las personas. Para Agustín Gordillo, "El principio constitucional de la defensa en juicio, en el debido proceso, es por supuesto aplicable en el procedimiento administrativo". Es por ello que dentro del catálogo de derechos contenido en el Libro Preliminar, se encuentra el derecho al debido procedimiento administrativo y, en este sentido, la Comisión considera necesario hacer una remisión al artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador en lo que sea aplicable acorde a su naturaleza, por ejemplo, el derecho a ser oído que incluye un conocimiento de las actuaciones administrativas, la oportunidad de expresar sus razones antes de la emisión del acto administrativo, análisis expreso de los argumentos esgrimidos por la persona interesada; el

derecho a ofrecer y producir la prueba que la persona interesada considere oportuna, entre otros. 4.1.3 Ámbitos de aplicación. Uno de los presupuestos indispensables para armonizar la relación entre la administración pública y las personas, es contar con un procedimiento común. Por esta razón, se eliminó la disposición por la que se excluía a los órganos y entidades sometidos a un régimen especial. 4.2 Libro Primero: Las personas y la administración pública. El Libro Primero regula la organización del Estado, por tanto, para su mejor comprensión, es oportuno recordar las ventajas de la personificación del Estado que, según Balbín son: "... en primer lugar, permitió construir relaciones jurídicas entre el Estado y los particulares, en segundo lugar, responsabilizar al Estado por sus conductas, trátese de acciones u omisiones, en tercer lugar, garantizar las obligaciones estatales con el patrimonio estatal y, por último, en cuarto lugar, posibilitar la organización interna del Estado en términos coherentes y de unidad...". 4.2.1 Requisitos mínimos para la creación de órganos y entidades administrativas. Para efectos de creación de órganos y entidades administrativas, la Comisión considera pertinente incorporar, como requisitos mínimos, los informes de los órganos competentes en materia de planificación y finanzas. 4.2.2 Delegación de competencias. Con respecto a la delegación de competencias, la Comisión considera importante conservar la definición tradicional de la delegación administrativa en el sentido de que la relación que existe entre el delegante y el delegado es jerárquica, lo que permite ejercer un mejor control. Por lo tanto, se elimina la posibilidad de que los órganos administrativos puedan delegar el ejercicio de sus competencias a otros órganos o entidades de la misma administración, aunque no sean jerárquicamente dependientes. 4.2.3 Conflicto de competencias. Para

guardar plena armonía con el ordenamiento jurídico actual en materia de competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, la Comisión deja constancia en el Proyecto que en caso de conflictos de competencias entre el gobierno central y los otros niveles de gobierno o entre estos, serán resueltas por el organismo técnico competente al amparo de la Constitución de la República y del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización. 4.2.4 Excusa y recusación. Con respecto a las causales de excusa y recusación, la Comisión realizó un trabajo de depuración de las nuevas causas que originalmente tenía el informe para primer debate, pues algunas de ellas son prohibiciones de los servidores públicos. 4.2.5 Gobierno electrónico. La Comisión considera importante fortalecer los sistemas de gobierno y democracia digital, aprovechando las tecnologías actuales, sin que estos medios electrónicos afecten los derechos y garantías de las personas, es por ello, que se han incorporado al Proyecto cuestiones relacionadas con el gobierno y sede electrónicos, así como también los servicios y firma electrónica. 4.2.6 La validez del acto administrativo expedido con ocasión de un contrato administrativo no es objeto de arbitraje. La Comisión considera pertinente eliminar la posibilidad de someter a arbitraje la validez del acto administrativo expedido con ocasión de un contrato administrativo pues, acogiendo la observación de la Procuraduría General del Estado, no es materia susceptible de arbitraje. 4.3 Libro Segundo: El procedimiento administrativo. 4.3.1 Subsanación. Para efectos de cumplir con el principio de juridicidad que señala que la actuación administrativa se someterá a la Ley y que la potestad discrecional es la excepción, la Comisión considera necesario eliminar la posibilidad de que la administración pública prevea un término menor a diez días para que la persona interesada subsane los requisitos que

faltaren en su petición, recurso o reclamo. 4.3.2 Representación y validez de las actuaciones de trámite. El Proyecto contempla la declaratoria de nulidad de actuaciones en el supuesto en que no se hubiere acreditado la representación de la persona interesada. Sin embargo, esta posibilidad podría afectar a la administración pública que dirige los procedimientos administrativos porque se vería avocada a disponer la reposición de ciertas actuaciones. En tal virtud, la Comisión considera importante prever que se conserve la validez de las actuaciones de trámite para las que no fuere necesaria la intervención personal del interesado. 4.3.3 Terminación del procedimiento administrativo. Se incorpora como una causa para la terminación del procedimiento administrativo iniciado por la persona interesada la figura del abandono proveniente de su inacción, que es una figura distinta del desistimiento. A diferencia del desistimiento, el abandono del procedimiento no significa una actuación de la persona interesada, sino todo lo contrario, opera por la pasividad de la persona interesada. Por lo tanto, se produce cuando al interior del procedimiento la persona interesada no cumple con la realización de una actividad obligatoria. 4.3.4 Silencio administrativo. El artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República determina derechos de libertad reconocidos y garantizados por el Estado, entre otros el de dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades a recibir atención o respuestas motivadas. Asimismo, es preciso destacar que en todo proceso, incluido el administrativo, se debe asegurar el derecho al debido proceso que incluye, como una garantía a favor de las personas, que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. En este sentido, el Estado tiene la obligación de resolver una petición, reclamo o recurso presentado por la persona en los plazos establecidos en la Ley, caso contrario, se configura el denominado silencio

administrativo, definido por Agustín Gordillo, como una ficción que la ley establece en beneficio del interesado y en virtud del cual se considera estimada (silencio positivo) o desestimada (silencio negativo) la solicitud de aquél cuando la administración incumple el deber que tiene de resolver y se dan los demás requisitos exigidos por la ley. El artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, publicada en 1993, configuró el silencio administrativo positivo, es decir, que todo reclama, solicitud o pedido a una autoridad pública que no haya sido resuelta en el término establecido en una ley, se entenderá que la solicitud o pedido ha sido aprobada o que la reclamación ha sido resuelta en favor de la persona interesada. Por su parte, el artículo 387 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización también señala que la falta de contestación de la autoridad, dentro de los plazos señalados, generará los efectos del silencio administrativo a favor del administrado y lo habilitará para acudir ante la justicia contenciosa administrativa para exigir su cumplimiento. Por todo lo dicho, la Comisión considera replantear la configuración del silencio administrativo del Proyecto y, por ello, es importante sostener el silencio administrativo positivo estableciendo con claridad y exactitud los supuestos en los cuales la falta de respuesta de la administración pública deberá entenderse como silencio administrativo negativo. 4.3.5 Suspensión del acto administrativo. Con respecto a la suspensión del acto administrativo, la Comisión, para evitar confusiones, aclara que el efecto de la interposición del recurso de apelación es la suspensión de la ejecución del acto administrativo, como una garantía para la persona interesada, que no significa desconocer las presunciones de legitimidad y ejecutividad que gozan los actos administrativos. Lo señalado tiene

fundamento en el artículo 1 de la Constitución de la República que determina que el Ecuador es un Estado de derechos y justicia social. No suspender el acto administrativo con la presentación del recurso de apelación implicaría que, en la práctica, no tenga sentido que la persona interesada interponga dicho recurso. 4.4 Libro Tercero: Procedimientos especiales. 4.4.1 Coactiva. En cumplimiento con lo dispuesto en el segundo párrafo de la Disposición Segunda Transitoria del Código Orgánico General de Procesos, la Comisión considera que es necesario establecer un procedimiento para el ejercicio de la coactiva para aquellas entidades que tengan dicha potestad en virtud de una ley formal para evitar un vacío que genere inseguridad jurídica. 4.5 Libro Cuarto: Responsabilidad extracontractual del Estado. 4.5.1 Responsabilidad extracontractual del Estado. El Derecho Administrativo, en su continuo desarrollo y evolución, ha superado los viejos principios de indemandabilidad e irresponsabilidad del soberano hasta llegar al punto de que el Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. Agustín Gordillo, sobre la responsabilidad del Estado en sentido amplio, considera que "toda vez que una persona que ha sufrido un daño -material o moral- causado directamente por el Estado, deba ser indemnizada por él". Por la trascendencia de esta cuestión, la Comisión considera importante precisar los elementos que configuran la responsabilidad extracontractual del Estado y, en este sentido, las instituciones del sector público, con excepción de la función judicial cuya responsabilidad está determinada en su propia ley,

responderán por el daño debidamente calificado proveniente de sus actuaciones u omisiones, incluso cuando estas sean lícitas, siempre que el particular perjudicado no tenga la obligación jurídica de soportarlo. 4.6 Requisitos de la responsabilidad extracontractual del Estado. Con la finalidad de generar seguridad jurídica, la Comisión considera que es importante aclarar los requisitos que se deben cumplir para que el Estado deba reparar a la persona interesada que son: 1. La falta o deficiencia en la provisión de un servicio público o cual otra prestación al que el particular tenga derecho. 2. La acción u omisión de los servidores públicos en el desempeño cargos. 3. El daño calificado de conformidad con este Libro. 4. La existencia de un nexo causal entre el daño calificado y la acción u omisión de las administraciones públicas o el hecho dañoso que violente el derecho. 4.6.1 Responsabilidad subsidiaria del Estado. La Comisión considera pertinente mantener la responsabilidad subsidiaria del Estado en los casos de delegatarios y concesionarios para efectos de guardar estricta concordancia con el artículo 11 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador que señala que el Estado, sus delegatarios y concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. 4.7 Disposiciones generales, transitorias, derogatorias y final. Con respecto a las disposiciones generales, la Comisión considera importante realizar una depuración de cada una de ellas e incluirlas no como disposiciones generales, sino como parte del articulado. En relación con las disposiciones derogatorias, la principal tarea desarrollada por la Comisión consistió en derogar el procedimiento administrativo contenido

en otras normas con la finalidad de cumplir con uno de los objetivos primordiales del Código Orgánico Administrativo, es decir, la simplificación y unificación del procedimiento en la administración pública. En este sentido, también se derogan todas aquellas referencias normativas sobre formas de manifestación de la voluntad administrativa (acto, hecho, acto de simple administración, reglamento y contrato administrativos), impugnación, silencio administrativo, formas de transferencia de competencia como la delegación, avocación, subrogación y suplencia, los efectos del acto administrativo, así también quedan derogadas otras disposiciones de igual o inferior jerarquía que se opongan a lo dispuesta en esta norma. Como disposición final y por la trascendencia del Código, se incluye que entrará en vigencia luego de transcurridos doce meses, contados a partir de su publicación en el Registro Oficial, para su efectiva implementación en la administración pública. 5. Debate en la Comisión. 5.1 Intervención del asambleísta Luis Fernando Torres. El asambleísta Luis Fernando Torres, solicita que se incorpore el siguiente texto: Suscribo el informe con la condición que se realicen las siguientes explicaciones en el Pleno de la Asamblea, por parte del Presidente de la Comisión y se incorporen los siguientes criterios y cambios. 1. ¿Contiene y respeta el COA los actuales derechos de los administrados? ¿Qué derechos de los administrados se mejoran? ¿Hay derechos que pierden los administrados con el COA? 2. La derogatoria total de la Ley de Modernización del Estado producirá un vacío jurídico que violentará la seguridad jurídica del artículo 82 de la Constitución. No es necesario derogarla. De haber contradicciones con el COA prevalecerá este cuerpo legal. 3. ¿Cuál será la consecuencia de la derogatoria del capítulo cinco de la Ley Orgánica de Poder de Mercado? 4. Debe derogarse el artículo 1 de la Ley publicada en el Registro Oficial 797 (s) de 26 de

septiembre de 2012 con la que las administraciones públicas han cometido abusos a la hora de cobrar acreencias de todo tipo. 5. En la reforma a la Ley Orgánica de Empresas Públicas (disposición general 4ta) debería añadirse lo siguiente: "No tendrán potestad coactiva entidades financieras como el Banco del Pacífico". 5. Debe suprimirse la reforma al artículo 56 de la Ley de Comunicación, bajo la indicación que es procedente la derogatoria de los artículos 57 y 59 de esta Ley. 6. No hay explicación para la reforma del artículo 132 de la Ley de Telecomunicaciones. 7. Existen errores conceptuales en el libro cuarto sobre responsabilidad extracontractual del Estado. La víctima solo debe probar el daño, el hecho dañoso y el nexo causal, pero no la acción u omisión de los servidores. Debe hablarse únicamente de daño y no de daño calificado. 8. No se debe dejar margen alguno para que adquieran potestades coactivas entidades que ahora no tienen tales potestades. Se debe precisar, a partir del artículo 249, que solo tendrán esas potestades las entidades a las que expresamente la ley les haya asignado. 9. Debe restringirse el ejercicio de la potestad coactiva y ampliarse los instrumentos de defensa de los administrados. Es muy abierto el universo de títulos y documentos que aparecen en el artículo 250. Debe quedar claro que se suspende el proceso coactivo mientras esté pendiente el reclamo del artículo 257. 10. En el recurso de revisión del artículo 220 debe ampliarse el plazo de un año y de 20 días a tres años y seis meses, respectivamente. 11. El abandono del artículo 201 debería ser no inferior a dos meses. 12. Debe graduarse la aplicación de las medidas cautelares del artículo 178 para evitar abusos y discrecionalidades. La prohibición de enajenar y otras resultarían excesivas. 13. El mismo criterio debe tenerse en cuenta para la aplicación de las medidas provisionales del artículo 169 del borrador de informe para segundo debate. 14. Debe

reconocerse al administrado el derecho a pedir también medidas cautelares y provisionales cuando reclama en defensa de sus intereses. 15. Debe reconocerse el recurso de reposición. 16. La notificación por boleta del artículo 155 debe ser exigente para la administración. En el artículo 95 debe incluirse la falta de notificación entre las causales de nulidad de los actos administrativos. 5.2 Intervención del asambleísta Miguel Moreta. El asambleísta Miguel Moreta, solicita que se agregue a este informe el siguiente texto: Reconociendo que es justo y necesario modernizar y homologar las normas que configuran el Derecho Administrativo, actualmente dispersas en un maremágnum de leyes, ordenanzas y demás normas secundarias; con el fin de salvaguardar, mi derecho a seguir cuestionando ciertos contenidos, que pondrían en desventaja del administrado frente a los excesos y abusos de la administración pública, particularmente los casos de garantizar el derecho de defensa, el derecho de debido proceso, la obligatoriedad de motivación en la resolución de los poderes públicos, en temas relacionados a notificación, oportunidad de la prueba, abandono de procedimientos, medidas provisionales de protección, medidas cautelares, coactivas, reformatoria a Ley de Comunicación, entre otras; voto abstención, solicitando puntualmente se incluya en el informe las observaciones y preocupaciones formuladas por el suscrito Legislador, a fin de que sean consideradas y analizadas, en el segundo debate en el Pleno de la Asamblea Nacional. 5.3 Observaciones procesadas en el debate. La Secretaría de la Comisión proceso e incluyó en el articulado las observaciones presentadas por los asambleístas Christian Viteri, Gina Godoy, Blanca Bombón, Mauro Andino, Marisol Peñafiel, Miguel Moreta y Luis Fernando Torres. 6. Conclusiones El Proyecto de Código Orgánico Administrativo -COA- se ajusta estrictamente a lo dispuesto por la

Constitución de la República del Ecuador, en particular, se desarrollan los principios que regulan la administración pública señalados en su artículo 227. Se simplifica y se unifica el procedimiento administrativo y el sancionador en los órganos y entidades del sector público para garantizar los derechos de los ciudadanos y asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general. Se disponen los procedimientos y mecanismos para que se haga efectiva la responsabilidad extracontractual del Estado, como pieza clave del Estado constitucional de derechos y justicia. Se configura el silencio administrativo positivo para garantizar los derechos de las personas a recibir una respuesta motivada por parte de la administración pública. 7. Aprobación del informe. Por las motivaciones constitucionales y jurídicas expuestas, la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional Resuelve aprobar el presente informe para segundo debate sobre el Proyecto de Código Orgánico Administrativo (COA) y recomendar al Pleno de la Asamblea Nacional que su texto sea debatido libro por libro. Suscriben el presente informe: el asambleísta Mauro Andino, la asambleísta Gina Godoy, la asambleísta Blanca Bombón, la asambleísta Marisol Peñafiel, el asambleísta Christian Viteri. El Asambleísta ponente, es el asambleísta Mauro Andino, Presidente de la Comisión". Hasta ahí el texto, señora Presidenta. ----------

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, señora Secretaria. Se ha dado lectura al informe, suspendemos esta sesión, señora Secretaria y reinstalamos la sesión anterior. Reinstalamos la sesión cuatrocientos veintinueve, por favor. ----------

LA SEÑORA SECRETARIA. Tomado nota, señora Presidenta, se suspende

la sesión. ----------

VI

La señora Presidenta suspende la sesión cuando son las once horas diecinueve minutos. ----------

ROSANA ALVARADO CARRIÓN
Primera Vicepresidenta en ejercicio de la Presidencia de la Asamblea Nacional

LIBIA RIVAS ORDÓÑEZ
Secretaria General de la Asamblea Nacional

REPT/emm.