



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

25 DE AGOSTO DE 2016

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 | PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE CÓDIGO
ORGÁNICO ADMINISTRATIVO. |
| VI | SUSPENSIÓN DE LA SESIÓN. |

ANEXOS



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

ÍNDICE:

CAPÍTULOS	TEMA	PÁGINAS
I	Constatación del quorum. -----	1
II	Instalación de la sesión. -----	1
III	Lectura de la Convocatoria y Orden del Día. ---	1
	Intervención del asambleísta:	
	Chávez Canales Hólger. -----	3
	-	
	Votación de la solicitud para incorporar en el Orden del Día el tratamiento del Proyecto de Resolución sobre la prohibición a quienes pretendan optar por una dignidad de elección popular o para ser servidor público de disponer bienes o capitales de cualquier naturaleza en paraísos fiscales. -----	4
IV	Himno Nacional de la República del Ecuador.--	5
V	Primer Debate del Proyecto de Código Orgánico Administrativo. (Lectura del informe de la Comisión). -----	5
	Intervención del asambleísta:	
	Andino Reinoso Mauro. -----	30,60
	Votación de la moción del asambleísta Mauro Andino Reinoso, respecto de la forma de debate del Proyecto de Ley.-----	37
	Jaramillo Rodríguez Víctor. -----	38
	Rectificación de la votación de la moción del	



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

asambleísta Mauro Andino Reinoso.-----	38
Chica Arévalo Vethowen. -----	39
Moreta Panchez Miguel. -----	44
Viteri López Christian. -----	48
Castro Ajila Gladys. -----	53
Fajardo Mosquera Vanessa. -----	54
Moncayo Cevallos Ricardo. -----	57,61
Aguilar Torres Ramiro. -----	62
Peñañiel Montesdeoca Marisol. -----	65
VI Suspensión de la sesión. -----	70



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

ANEXOS:

1. **Convocatoria y Orden del Día.**
2. **Primer Debate del Proyecto de Código Orgánico Administrativo**
 - 2.1. **Oficio número 257-CEPJEE-P-2016, de 09 de agosto de 2016, suscrito por el asambleísta Mauro Andino Reinoso, Presidente de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, remitiendo informe para primer debate.**
3. **Resumen ejecutivo de la sesión del Pleno de la Asamblea Nacional.**
6. **Voto electrónico.**
7. **Listado de asambleístas asistentes a la sesión del Pleno de la Asamblea Nacional.**



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

En la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, ubicada en la ciudad de Quito, Distrito Metropolitano, a las diez horas del día veinticinco de agosto del año dos mil dieciséis, se instala la sesión de la Asamblea Nacional, dirigida por su Presidenta, asambleísta Gabriela Rivadeneira Burbano. -----

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

EL SEÑOR PRESIDENTE. Señora Secretaria General, certifique el quorum de la sala. -----

I

LA SEÑORA SECRETARIA. Buenos días, señora Presidenta. Buenos días, señoras y señores asambleístas. Señores y señoras asambleístas, por favor, sírvanse registrarse en su curul electrónica. De existir alguna novedad, por favor, informar a esta Secretaría. Se encuentran presentes noventa y seis asambleístas. Gracias. Sí tenemos quorum. -----

II

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

III

LA SEÑORA SECRETARIA. Con su autorización, señora Presidenta,



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

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 405 del Pleno de la Asamblea Nacional a realizarse el día jueves 25 de agosto de 2016 a las 09:30 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. Primer debate del Proyecto de Código Orgánico Administrativo". Hasta ahí, señora Presidenta, el Orden del Día, me permito informarle que tenemos una solicitud de cambio del Orden del Día. -----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Continúe, señora Secretaria. -----

LA SEÑORA SECRETARIA. Con su autorización, señora Presidenta, procedo a dar lectura: "Oficio número 134-DHCHCAN-2016, Quito, 25 de agosto de 2016. Licenciada Gabriela Rivadeneira Burbano, Presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador. Dé mi consideración. El 14 de julio de 2016, el economista Rafael Correa Delgado, Presidente de la República del Ecuador, remitió a la Corte Constitucional una pregunta para que se califique su constitucionalidad, previo a que la misma sea puesta en consulta a los ciudadanos ecuatorianos, quienes deberán responder si están de acuerdo en que para desempeñar una dignidad de elección popular o para ser servidor público se establece como prohibición tener bienes o capitales de cualquier naturaleza en paraísos fiscales. Con este antecedente solicito se sirva incorporar como un punto adicional al Orden del Día de la sesión número 405 del Pleno de la Asamblea Nacional a



REPÚBLICA DEL ECUADOR

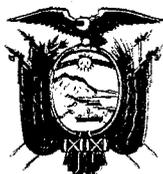
Asamblea Nacional

Acta 405

realizarse el día jueves 25 de agosto de 2016, el texto del Proyecto de Resolución en respaldo a todas las decisiones cívicas, administrativas y políticas que se adopten y que sea la sociedad ecuatoriana a través del ejercicio democrático la que decida sobre la prohibición a quienes pretendan optar por una dignidad de elección popular o para ser servidor público de disponer bienes o capitales de cualquier naturaleza en paraísos fiscales. Adjunto a la presente sírvase encontrar las firmas de varios compañeros asambleístas que suscriben respaldando el presente Proyecto de Resolución. Reiterándole mi sentimiento de consideración y estima, me despido. Atentamente, abogado Hólger Ezequiel Chávez Canales, Asambleísta por la provincia de Bolívar". Hasta ahí el texto, señora Presidenta. -----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, señora Secretaria. Tiene la palabra, asambleísta Hólger Chávez. -----

EL ASAMBLEÍSTA CHÁVEZ CANALES HÓLGER. Señora Presidenta, compañeras y compañeros asambleístas. Señora Presidenta, solicitaria cuando falte un minuto para concluir mi intervención me recuerde, por favor. Quiero decirles, sobre todo a mis compañeras y compañeros asambleístas, yo soy de Alianza PAIS, he sido sancionado, aunque se me vuelva a sancionar o aunque se cumpla la pretensión de un compañero de separarme del movimiento político, yo no me voy de Alianza PAIS y no aceptaré que se me cambie de escritorio porque no podré estar allá, al lado de esa oposición que fueron los que gobernaron la patria y los que pretenden desestabilizar el Ecuador. Sancionado o no sancionado yo tengo mi candidato a la Presidencia de la República, el primero de octubre se decidirá y decirles, suceda lo que suceda conmigo, apoyaré con lealtad



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

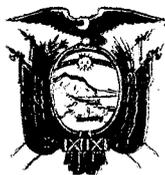
política a Alianza PAIS en esta barca en la que todos navegamos... -----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Un minuto, Asambleísta. -----

EL ASAMBLEÍSTA CHAVEZ CANALES HOLGER. ...se sintetiza el pensamiento de la patria y andaré con mi bandera apoyando en todos los rincones de la patria y decirles que aquí está el sueño de la patria y no permitiremos que regrese el pasado al gobierno nacional, el gobierno de las oligarquías, de las chequeras y de la banca. Creo en Alianza PAIS, defenderé esta tesis, he planteado el Proyecto de Resolución que es congruente con los principios de Alianza PAIS, el pacto ético. Pido, compañeras y compañeros asambleístas dejar a un lado cualquier tipo de diferencias por temas subjetivos, miremos el interés de la patria, pacto ético para sepultar en las urnas el próximo diecinueve de febrero a los grupos del pasado, pido el apoyo. -----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, Asambleísta, terminó su tiempo. Señora Secretaria, hay una moción planteada para el cambio del Orden del Día, someta a votación, por favor. -----

LA SEÑORA SECRETARIA. Enseguida, señora Presidenta. Señoras y señores asambleístas, por favor, sírvanse registrarse en su curul electrónica. De existir alguna novedad, por favor, informar a esta Secretaría. Gracias. Ciento un asambleístas presentes en la sala, señora Presidenta. Se pone en consideración del Pleno de la Asamblea Nacional, la moción de cambio del Orden del Día, presentada por el asambleísta Hólger Chávez. Señoras y señores asambleístas, por favor, consignen su voto. Señor operador, presente los resultados. Ocho votos afirmativos,



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

treinta y siete negativos, un blanco, cincuenta y cinco abstenciones. No ha sido aprobada la moción de cambio del Orden del Día, señora Presidenta. -----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Señora Secretaria, primer punto del Orden del Día. -----

IV

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

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

LA SEÑORA PRESIDENTA. Segundo punto del Orden del Día. -----

V

LA SEÑORA SECRETARIA. "2. Primer Debate del Proyecto de Código Orgánico Administrativo". Con su autorización, señora Presidenta, procedo a dar lectura al informe: "Oficio No. 257-CEPJEE-P-2016. Quito, 9 de agosto de 2016. Licenciada. Gabriela Rivadeneira Burbano. Presidenta de la Asamblea Nacional. En su despacho. De mi consideración: Adjunto al presente, remito el informe para primer 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 60 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa,

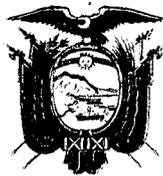


REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

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. Informe para Primer Debate del Proyecto de Código Orgánico Administrativo. 1. Objeto. El presente informe tiene como objeto presentar el análisis que se ha realizado del Proyecto de Código Orgánico Administrativo en el seno de las subcomisiones conformadas para el efecto y finalmente en la Comisión de Justicia y Estructura del Estado; la sistematización de observaciones, recomendaciones y comentarios recibidos al Proyecto por parte de la ciudadanía, por los académicos, profesionales y servidores públicos recibidos en Comisión General y por otros asambleístas que las remitieron por escrito. El presente informe se pone a consideración del Pleno de la Asamblea Nacional para su discusión en primer debate. 2. Antecedentes. 1. El asambleísta Vethowen Chica Arévalo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, presentó a la Presidenta de la Asamblea Nacional, licenciada Gabriela Rivadeneira, el Proyecto de Código Orgánico Administrativo mediante oficio No. 057-VCH-AN-15 el 15 de diciembre de 2015. 2. Mediante memorando No. 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 número 235976. 3. El 13 de enero de 2016 la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, en sesión número 223, avocó conocimiento del Proyecto de Código Orgánico



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

Administrativo y resolvió conformar tres subcomisiones con el propósito de analizar el Proyecto, de conformidad con la siguiente distribución. A continuación se adjunta una tabla de dos columnas denominada Distribución subcomisiones, en la primera columna se hace referencia Proyecto Cogep en la segunda subcomisiones. Libro I, Las Personas y las Administraciones Públicas; Subcomisiones, Subcomisión Número Uno, Mariangel Muñoz, Coordinadora; Gabriel Rivera y Magaly Orellana. Libro II, El Procedimiento Administrativo, Subcomisión Número dos. Gina Godoy, Coordinadora; Miguel Moreta; Christian Viteri; Marisol Peñafiel. Libro III, Procedimientos Especiales. Libro IV. Responsabilidad Extracontractual del Estado. Subcomisión Número 3. Mauro Andino Reinoso, Coordinador; Gilberto Guamangate; Nicolás Issa; Luis Fernando Torres Torres. 4. Mediante oficio número 081-CEPJEE-P-2016 de 30 de marzo de 2016, el doctor Mauro Andino Reincso, 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 número 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. 3. Síntesis del trabajo de la Comisión. En esta sección se resume el proceso de análisis y estudio del Proyecto de Código Orgánico Administrativo, fecha en que la Comisión de Justicia y Estructura del Estado conoció el Proyecto, en que la misma aprobó el presente informe para primer debate en el Pleno de la Asamblea Nacional. 3.1. Sesiones y asistencias de los miembros de la Comisión. El Proyecto de Código



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

Orgánico Administrativo fue analizado en varias reuniones mantenidas por las subcomisiones creadas para el efecto. Se registraron, además, reuniones del equipo asesor de la Comisión y delegados de los despachos de los miembros de la Comisión. 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 sobre el Proyecto. Se adjunta una tabla denominada "Asistencia a las sesiones de la Comisión". 3.2. Insumos para el análisis del Proyecto. El análisis del Proyecto de Código Orgánico Administrativo se alimentó de las observaciones y recomendaciones recogidas de los asambleístas, catedráticos, profesionales, funcionarios públicos y demás ciudadanos y ciudadanas que participaron en comisiones generales y foros de socialización o que, conociendo el tratamiento de este Proyecto, remitieron a la Comisión sus aportes por escrito. Las observaciones y recomendaciones al Proyecto recibidas por escrito, se resumen en la siguiente tabla. A continuación se adjunta una tabla de tres columnas denominada "Observaciones recibidas por escrito", en la primera: Fecha; en la segunda: Proponente; y en la tercera: Artículos observados. Proponente, señor Javier Córdova, Ministro de Minería; doctor Santiago Medranda, Coordinador General de Asesoría Jurídica, 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; doctor Diego García, Procurador General del Estado; economista Fabián Soriano, Aduana del Ecuador; Carmen Simone; doctora Victoria Montero,



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

Instituto Ecuatoriano de Derechos Tributarios; 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. 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. A continuación se adjunta una tabla de tres columnas denominada Comisiones Generales, en la primera Fecha, en la segunda Nombre, en la tercera Organización. Abogado Carlos David Coello, 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 Xavier 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 Cortés, Director Nacional Jurídico del Servicio de Rentas



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

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, docente universitaria; abogado Marco Morales Andrade, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo y Social; doctora Victoria Montero, Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario. Como se puede evidenciar 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 consideradas por las y los asambleístas miembros de la Comisión y asesores quienes las profundizaron y verificaron su pertinencia tanto respecto de la realidad procesal ecuatoriana como de la legislación comparada.

4. Análisis del Proyecto.

4.1 Estructura.

El Proyecto de COA presentado por el señor asambleísta doctor Vethowen Chica, se encontraba organizado en cuatro Libros. Libro Primero: Las Personas y las Administraciones Públicas. Libro Segundo: El Procedimiento Administrativo. Libro Tercero: Los Procedimientos Especiales. Libro Cuarto: La Responsabilidad Extracontractual del Estado. El Libro Primero regulaba todas las relaciones entre las personas y las Administraciones Públicas, así como establecer el régimen jurídico de los actos administrativos que, a su vez, se divide en cuatro Títulos: Preliminar, Relaciones de las Personas con las Administraciones Públicas, Disposiciones Generales sobre la Personalidad Jurídica y Representación de la Administración y se ocupa de los principios de organización administrativa y al régimen jurídico de los actos administrativos. El Libro Segundo tenía por objeto regular el procedimiento administrativo y su ordenación y se divide en dos Títulos: Bases Comunes del Procedimiento Administrativo y el Procedimiento



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

Administrativo Ordinario. El Libro Tercero tenía por objeto la regulación de los procedimientos especiales, se dividía en tres Títulos: La Potestad Sancionadora y su Procedimiento, Las Reclamaciones y Recursos Administrativos en Materia Tributaria y El Procedimiento de Ejecución Coactiva. El Libro Cuarto, correspondía a la Responsabilidad Extracontractual del Estado, se dividía en dos Títulos: Aspectos Sustantivos y Aspectos Procedimentales. La oralidad robustece el debido proceso y alienta la confianza de los ciudadanos en la administración de justicia. Esto significa sustentar la oralidad en las audiencias para dejar la clásica escritura y desarrollar todo un sistema que se adecúe a las normas constitucionales e instrumentos internacionales aplicables. De esta manera, se garantiza el acceso a la justicia sin temores o sorpresas y con la confianza de que todo será ventilado ante un público. El Proyecto respeta la inmediación procesal, la transparencia, la eficacia, la economía procesal, la celeridad, la igualdad ante la ley, la imparcialidad, la simplificación, la uniformidad; y, principalmente, precautela los derechos y garantías constitucionales y procesales. Los operadores de justicia requieren de herramientas eficientes, producto de un profundo análisis normativo, doctrinario y jurisprudencial, para redundar en un pragmatismo jurídico que promueve la cultura protectora de los derechos humanos.

4. 2. Libro Preliminar. La Comisión considera oportuno incorporar un Título Preliminar que contenga un catálogo de principios, derechos y deberes, tanto para la Administración Pública como para la persona interesada. Sin embargo, la Comisión advierte un problema importante no se toman en cuenta aquellos que se encuentran establecidos en el artículo 227 de la Constitución de la República que señala "La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia,



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación." Si bien es cierto, el Libro recoge una serie de principios relacionados entre la actividad administrativa en relación con las personas y entre las Administraciones Públicas, pero dentro de ese catálogo no se desarrollan los principios de calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización colaboración, planificación y evaluación que se encuentran en la Constitución. Dado que en este Código los principios tienen un importante valor informativo, interpretativo y cumplen un decisivo papel para suplir las posibles lagunas del ordenamiento es de vital importancia regularlos de forma precisa, coherente y racional, sin perjuicios de proceder de la misma manera con otros principios relevantes en el marco de un Derecho Administrativo moderno. Los principios generales son muy importantes en un ordenamiento jurídico porque establecen, por una parte, límites a la actividad administrativa y, por otra parte, constituyen una guía de actuación para las y los servidores públicos. Además, tomando en cuenta la múltiple y compleja realidad que supone la coexistencia de diversas Administraciones Públicas que proyectan su actividad sobre un mismo espacio subjetivo y geográfico, hace necesario establecer una serie de principios que garanticen una fluida relación entre las Administraciones y un marco jurídico de actuación común a todas ellas que permita a los ciudadanos dirigirse a cualquier instancia administrativa con la certeza de que todas actúan con criterios homogéneos. Se consagran principios básicos como los de lealtad institucional, corresponsabilidad, subsidiariedad y colaboración. Una cuestión de orden conceptual que ha merecido la preocupación de esta Comisión es el asunto que se refiere a la conceptualización de la buena administración como un derecho fundamental. De hecho se confunde a



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

la buena administración como un derecho. No cabe duda que la buena administración es un anhelo de todo Estado de Derecho dado que en torno a este concepto giran ideas de gobernanza y buen gobierno de mucha fuerza en el campo de las Ciencias Políticas y de la Administración. No está por demás remontarnos a los inicios del reconocimiento de la buena administración. En Europa, la consistencia normativa de la noción de una buena administración tomó un renovado y mayor protagonismo tras la aprobación por el Consejo Europeo de Niza de 7 y 8 de diciembre de 2000 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que en su artículo 41 eleva "el derecho a una buena administración" al rango de derecho fundamental de los ciudadanos europeos. Según Juan Antonio Carrillo Donaire, señala que este derecho tiene cuatro facultades: "la idea de que la Administración debe actuar dentro de un plazo razonable; el derecho de acceso al expediente y a la información que le permita al interesado conocer el alcance y las razones de la acción que le afecta (que sería la faceta procedimental del más general derecho de acceso a la información y a la documentación en poder de los poderes públicos, plasmado de forma separada en el artículo 42 de la Carta); el derecho a hacerse oír y expresar su criterio antes de que la Administración actúe; y, finalmente, la idea de equilibrar y tener en cuenta los intereses en presencia de cada caso, o que conllevaría la equidad y la imparcialidad de la resolución y, como garantía de fehaciencia y justicia, el deber de motivarla". Es por ello, que resulta más conveniente tratar a la buena administración como un principio de las relaciones jurídicas entre las Administraciones públicas y los ciudadanos. Se reconocen en el Código a los ciudadanos un conjunto de derechos instrumentales, que la Administración debe, en todo caso, respetar en su relación con aquellos. Se trata de los derechos de la



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

persona en el procedimiento administrativo en el que es parte y otros derechos relacionales, tales como los que se refieren al derecho a la información y a acceder a los documentos y archivos administrativos, o el derecho a ser tratado con respeto y deferencia por los servidores públicos. Se regulan, también, los que se pueden denominar como derechos de reacción como el derecho a la tutela administrativa efectiva y el derecho de petición. Uno de los aspectos más novedosos del Código es la imposición de un catálogo de deberes u obligaciones a las personas que se relacionen con las Administraciones, que se concretan, entre otros, en la necesaria solidaridad, respeto al ordenamiento jurídico y a la autoridad legítima y abstención de las conductas abusivas del derecho.

4.3. Libro Primero. El Libro Primero tiene como propósito regular todas las relaciones entre las personas y las Administraciones Públicas, así como establecer el régimen jurídico de los actos administrativos. A tal efecto, el Libro Primero se divide en cuatro Títulos. En el Título Primero, Preliminar, se determina el ámbito material y subjetivo de aplicación del Código y se establecen los principios de la actividad administrativa en relación con las personas y los referidos a las relaciones entre las propias Administraciones Públicas. El artículo 1 del Código fija los objetivos principales del mismo, que lo diferencian de todas las normas anteriores sobre la materia en el Ecuador. Tanto las personas como los servidores públicos pueden ver desde el pórtico de la nueva Ley su vocación uniformadora de recoger toda la regulación de las interrelaciones entre las personas y las Administraciones Públicas y de unificar el procedimiento administrativo a respetar por todos, poderes públicos y ciudadanos. Esta vocación unificadora del Código se pone de manifiesto en su intención de regular de manera total toda la actividad materialmente administrativa de los órganos y entidades que integran el



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

sector público y las funciones Judicial, Legislativa, Electoral, y de Transparencia y Control Social, las entidades de Control y Regulación y cualquier otra entidad de rango constitucional, con independencia de su específica potestad. También se resalta desde el inicio de la norma la importancia de garantizar la plena aplicabilidad del Código en todas las Administraciones Públicas. Se trata de un aspecto fundamental que va a generar mayor seguridad jurídica y permitirá que el procedimiento administrativo cumpla de la mejor manera su decisiva doble función: garantizadora de los derechos de los ciudadanos y también aseguradora de la pronta y eficaz satisfacción del interés general. La Comisión considera necesario contemplar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados dentro de la aplicación del Código Orgánico Administrativo. Los conceptos jurídicos indeterminados, tales como "interés general", "servicio público de interés general", "solidaridad", "trato respetuoso a la autoridad", "orden público", entre otros, aparecen dentro del articulado de este Libro causando confusión y obscuridad. Las distintas normas jurídicas, en su afán de regular la sociedad, optan por el procedimiento de describir hechos y realidades, llamados presupuesto de hecho a los que luego adjudican consecuencias jurídicas: "el que robare a otro [presupuesto de hecho] será castigado con la pena de [consecuencia jurídica]..." Sin embargo, y en muchas ocasiones, no es posible realizar este ejercicio de manera adecuada y la legislación prefiere emplear conceptos jurídicos indeterminados para regular una situación, con un nivel, en algunos casos, de excesiva subjetividad. Debemos reconocer que el Derecho Administrativo es, probablemente el espacio más propicio de desarrollo de esta clase de conceptos abiertos, lo que no siempre es positivo. Es necesario que en caso de tolerar la inclusión de estos conceptos, se incluyan parámetros que permitan su objetivización.



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

Además, es necesario evitar duplicidad de normas para regular una misma cuestión, es por ello que en muchas ocasiones la Comisión se ha visto obligada a eliminar aquellos artículos que regulaban dos situaciones similares, por ejemplo, no cabe normar la remoción de los obstáculos en el ejercicio de los derechos porque ya está contenido en el principio de eficiencia. Finalmente es necesario mencionar que la redacción del Proyecto de Ley no se ajusta al lenguaje inclusivo de género que sí es utilizado en la Constitución de la República y en las otras leyes orgánicas y ordinarias. El Título III establece unas disposiciones generales sobre la personalidad jurídica y representación de la Administración y se ocupa de los principios de organización administrativa. La conceptualización de la personalidad jurídica es un punto indispensable de análisis para la construcción de este informe. El Proyecto, a la letra señala que "La República del Ecuador tiene personalidad jurídica única en sus relaciones de Derecho internacional, con independencia de su organización". Sobre este extremo es preciso señalar que el artículo 1 de la Constitución de la República determina que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia (...) Se organiza en forma de república (...). Por su parte, el inciso de este mismo artículo determina que "La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución". En palabras de Agustín Gordillo, en su obra *Introducción al Derecho Administrativo*, el vocablo "Estado" se usa así tanto para designar la realidad política de un pueblo entero, como la figura jurídica que personifica a ese pueblo en el ámbito del derecho, como el conjunto de órganos jurídicos a través de los cuales actúa en esa figura jurídica. En el primer caso tenemos al Estado en su personalidad política; en el



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

segundo tenemos la personalidad jurídica del Estado, en el tercero tenemos al Estado (sic) en su organización actuante." En este sentido, podemos ver que la calidad de la personalidad jurídica la tiene el Estado mas no la república que viene del latín "respublica", que quiere decir cosa pública, o relacionado a lo público; es una forma de organización del Estado y es la máxima autoridad que cumple las funciones por un tiempo determinado y es elegida por todos los ciudadanos sea de manera directa o a través del Parlamento Nacional. La personalidad jurídica del Estado es un concepto unitario que abarca la actuación del Estado legislador, "Poder Legislativo", juez "Poder Judicial" y administrador "Poder Ejecutivo"; en otras palabras, el Estado actúa con su personalidad jurídica tanto cuando dicta actos administrativos, como leyes o sentencias. La potestad de organización propia o también conocida como la potestad de auto organización de las administraciones públicas, es aquella que permite a cada Administración Pública estructurar sus propios medios y servicios del modo que más conveniente resulte para el mejor ejercicio de sus competencias y más adecuada satisfacción de sus fines, con límites claros tanto de orden interno como externo. Esta potestad incluye delimitar, el ámbito de sus competencias y las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización (Manteca, 2011). En virtud del artículo 141 de la Constitución de la República el Presidente o la Presidenta de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la Administración Pública. En esa medida tiene a su cargo la Administración Pública Central, sin embargo, el Proyecto no hace mención a la Administración Pública Institucional. Es importante resaltar la inclusión de requisitos mínimos para la creación de órganos y entidades administrativas, sin embargo,



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

consideramos se debería especificar los medios necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento: presupuesto, personal y una estructura adecuada a las competencias que debe llevar a cabo. La potestad de organización propia permite a cada Administración Pública estructurar sus medios y servicios del modo que más conveniente resulte para el mejor ejercicio de sus competencias y la más adecuada satisfacción de sus fines. Los Capítulos I y II del Título III sientan unas disposiciones generales sobre creación de los órganos administrativos y regulan la organización y el funcionamiento de los órganos colegiados. El Capítulo III está dedicado al régimen jurídico del ejercicio de la competencia y de los conflictos que del mismo pueden derivarse, y de las tradicionales técnicas de la excusa y la recusación. Se reafirma en el Código el deber de objetividad e imparcialidad de los servidores públicos y se tipifican los motivos o causas de excusa y recusación para que sean comunes a todas las Administraciones Públicas y materias. Los ordenamientos jurídicos comparados presentan un alto grado de coincidencia en la tipificación y enumeración de las causas que justifican la excusa o recusación de los servidores públicos. El Título IV del Libro I se dedica al régimen jurídico de los actos administrativos. En primer lugar se enmarca la completa actividad administrativa que comprende los actos administrativos, contratos administrativos, actos normativos de carácter administrativo y hechos administrativos, sin perjuicio de reconocer que la Administración Pública puede emplear también instrumentos de Derecho privado. El Código define el acto administrativo, al igual que hace en relación con los principales conceptos e instituciones que regula, sin embargo, dicha definición no contempla uno de los elementos más importantes de cualquier manifestación de la voluntad administrativa producción de efectos jurídicos y sobre este último extremo precisar qué tipo de efectos



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

jurídicos produce. Por lo tanto, la definición de acto administrativo deberá ajustarse a los criterios de la mayoría de tratadistas nacionales o extranjeros, es decir, que los actos administrativos producen efectos jurídicos individuales y de forma directa. Por otra parte, no es correcto ubicar a la presunción de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos, que en palabras de Agustín Gordillo toman el nombre de caracteres del acto administrativo, en el Capítulo que regula los principios generales. La presunción de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos son efectos del acto administrativo. A continuación se determinan los requisitos de validez y eficacia de los actos, su necesaria motivación y el decisivo régimen de nulidad, enumerando los vicios que determinan la invalidez del acto. El Código promueve la conservación de la actividad administrativa en lo posible y reduce los supuestos de invalidez a las indicaciones tasadas en su regulación. Con esa misma finalidad se regulan la técnica de convalidación de los actos y se establece el régimen jurídico de la revocación de los actos con especial atención a las garantías de las personas cuando aquellos tienen un contenido favorable para éstas. Finalmente, se articulan otras técnicas de tutela de la legalidad y corrección de los actos y cabe la posibilidad de que la Administración lleve a cabo la revisión de oficio y la aclaración de la resolución, en plazos muy breves, referida a algún concepto dudoso u oscuro, o los errores de copia, de referencia, de cálculos numéricos y, en general, los puramente materiales o de hecho que aparecieren en el acto administrativo.

4.4. Libro Segundo: El Procedimiento Administrativo. El Libro II del Proyecto de Código tenía por objeto regular el procedimiento administrativo y su ordenación. Establece en su Título I unas bases comunes del procedimiento y dedica su Título II al procedimiento administrativo ordinario. La Comisión consideró reestructurar este Libro



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

para dotarle de un mejor orden y contenido, buscando, en todo momento, que su articulado sea comprensible, sencillo y práctico tanto para la Administración Pública como para los ciudadanos (persona interesada). Se puede definir el procedimiento administrativo como el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la consecución de un fin irrenunciable, la satisfacción del interés general. Es por ello que ese procedimiento administrativo, si bien constituye una garantía de los derechos de los administrativos, no agota con ello su función que es también, y muy principalmente, la de asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general mediante la adopción de las medidas y decisiones necesarias por los órganos de la Administración. Esta tarea exige que la Administración Pública tenga los elementos de juicio necesarios para una adecuada resolución y a ese objetivo se encaminan las actuaciones, alegaciones, informes o pruebas, que se aportan o practican como elementos integrantes de las fases de iniciación e instrucción. Posiblemente, uno de los grandes problemas del Derecho Administrativo ecuatoriano es la dispersión normativa sobre el procedimiento administrativo que ha causado una incertidumbre en los ciudadanos al momento de ejercer sus derechos frente a las Administraciones Públicas, es por ello que en este momento legislativo resulta indispensable contar con una normativa que sistematice toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, que clarifique e integre en un solo cuerpo dicho procedimiento y que sobre todo profundice en su agilización con un pleno funcionamiento electrónico. Todo ello significará un mejor cumplimiento de los principios constitucionales de eficacia y seguridad jurídica que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas. En este orden de ideas, la Constitución de la República de Ecuador señala que la Administración



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

Pública constituye un servicio a la colectividad que debe ser prestado bajo los principios de eficacia y de eficiencia. Por tanto, uno de los objetivos principales de este Proyecto de Ley es unificar las normas del procedimiento para toda la Administración Pública. Se confía a la Administración Pública la dirección del procedimiento que deberá velar que los derechos y garantías de la persona interesada se respeten en toda la tramitación. 4.4.1. Plazos y Términos. La Comisión considera que es necesario poner énfasis en la notificación de las actuaciones administrativas a la persona interesada para que conozca de su contenido y sobre todo tenga la posibilidad real y efectiva de ejercer su derecho de impugnación a través de los respectivos recursos, con el añadido de que expresamente el Proyecto de Ley señala que la persona interesada no debe agotar los recursos administrativos en la Administración Pública como requisito procedimental para acceder al recurso contencioso administrativo. Se contempla un recurso ordinario, el de apelación y el de revisión como un recurso extraordinario en aquellos supuestos que están tasados en la ley de la materia. En cuanto se refiere a la notificación, se exige a la Administración Pública que haga un mayor esfuerzo para encontrar a los destinatarios de su voluntad y para ello se han establecido importantes reglas de notificación que incorporan las herramientas tecnológicas vigentes, pero sin perder de vista los medios tradicionales para asegurar sus derechos. Sobre este último extremo, se considera que las nuevas tecnologías y medios electrónicos deben ser implementadas de forma progresiva, sin embargo, en este proceso la Administración Pública deberá evitar que los derechos y las garantías de las personas interesadas se vean afectados por su desconocimiento o falta de acceso. Una cuestión en la cual la Comisión ha sido muy cuidadosa y prudente es la incorporación de las llamadas



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

"actuaciones previas". A todo procedimiento administrativo le podrá preceder una actuación previa, a petición de la persona interesada o de oficio, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento. En este orden de ideas, la Comisión consideró de vital importancia incorporar fuertes candados para su aplicación y exige a la Administración Pública que su utilización proceda a establecer responsabilidades de los interesados, incluso el sancionador, a orientar con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la iniciación del procedimiento administrativo, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros. Por lo que se refiere a la fase de iniciación del procedimiento administrativo, se contempla la posibilidad de que se produzca de oficio o a solicitud de persona interesada, en cuyo caso deberá presentar un escrito de solicitud, que constituye el acto que inicia el procedimiento de modo vinculante para la Administración. Sobre este extremo, cabe resaltar que la Comisión establece en el Proyecto de Ley que aquella Administración Pública que recibe una solicitud de la persona interesada está en la obligación de recibirla y que deberá responder por escrito en caso de que la solicitud no cumpla con los requisitos formales establecidos en la ley. Para garantizar la notificación, se plantea como única excepción para no recibir la notificación que la persona interesada no consigne un medio para ser notificada. Una cuestión que es importante resaltar radica en que el Proyecto de Ley deja atrás la discusión sobre los plazos y términos que en muchas ocasiones ha dejado a los ciudadanos en la indefensión. En este sentido y en la esfera de la seguridad jurídica se regulan los términos y plazos de la actividad administrativa con la finalidad de asegurar la realización de los



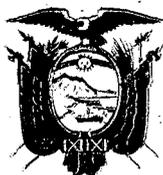
REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

específicos principios de ordenación del procedimiento administrativo, entre otros, celeridad y preclusión. Dentro del procedimiento administrativo, es necesario advertir que la prueba, parte fundamental de la instrucción del procedimiento, se regula con la intención de facilitar la averiguación de los hechos, no solo para la rápida resolución del procedimiento sino para que la parte interesada tenga oportunidad real y efectiva de aportar todos los medios de prueba contemplados por el Derecho en el procedimiento administrativo. Con la finalidad de cumplir con este objetivo, el Proyecto de Ley concede a la persona interesada varias oportunidades para probar sus alegaciones. En la fase de terminación del procedimiento, el Código establece la obligación de la Administración competente de resolver por escrito y de manera expresa el procedimiento y el contenido de la resolución final. También se prevén los supuestos de desistimiento, caducidad del procedimiento, causas imprevistas, terminación convencional y del silencio administrativo. Las medidas cautelares siguen presentándose como un instrumento adecuado para asegurar la eficacia de la resolución final, sin que puedan convertirse en instrumentos lesivos para los destinatarios de las mismas. A este efecto, la posibilidad de que adopten incluso antes del procedimiento, su adecuada motivación, la necesaria protección del interés general sobre el particular, la exigencia de proporcionalidad en su adopción y la tipificación meramente indicativa de las mismas constituyen un régimen especialmente útil para el desarrollo de la instrucción del procedimiento y para la protección de los intereses públicos.

4.4.2. Silencio Administrativo y Tramitación Abreviada. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, transcurrido el plazo previsto para su conclusión sin que la Administración Pública hubiera dictado y notificado la resolución expresa, el interesado podrá considerar



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

aprobada su solicitud, por silencio administrativo positivo, salvo en los supuestos tasados que contempla el Código. La aprobación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. La desestimación por silencio administrativo tiene el efecto de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso administrativo que resulte procedente. El Proyecto de Ley también trata con mucho detenimiento a la potestad y medios de ejecución forzosa a través de los cuales la administración impone su voluntad a los obligados por el acto administrativo como una manifestación de su potestad exorbitante para la ejecución por sí misma de la actividad administrativa sin la necesidad de acudir a justicia ordinaria. La Administración Pública deberá utilizar los medios de eficacia que sean menos gravosos y perjudiciales para las personas. La variedad de estos medios de ejecución forzosa regulados, el apremio sobre el patrimonio, la ejecución sustitutoria, la multa coercitiva y la coacción sobre las personas, permite a la Administración no renunciar al fin perseguido por el acto administrativo que sirve como Título habilitante para esa ejecución forzosa. A modo de conclusión, el régimen jurídico del interesado y su representación, tomando en cuenta como regla general que todos los sujetos de derecho con capacidad civil pueden ser partes en el procedimiento administrativo, los caracteres generales y las reglas sobre términos y plazos, los actos de comunicación, medidas provisionales y el importante catálogo de reglas referidas a la buena administración del procedimiento, a la práctica de prueba en el mismo y a la decisiva fase de su terminación, constituyen la parte medular de la regulación contenida en este Título, sin olvidar el régimen de impugnación de la actividad administrativa, como pilar fundamental del derecho a la defensa que gozan las personas y las potestades de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

ejecución que garantizan la eficacia de actuaciones y decisiones administrativas. 4.5. Libro III: Procedimientos Especiales. El Libro Segundo está basado en legislación comparada, principalmente en legislación uruguaya, colombiana y peruana. A continuación se destacan las innovaciones jurídicas que presenta respecto de la legislación vigente y modificaciones relevantes en cada Título y Capítulo. El Libro III del Código se dedica a los procedimientos especiales. En lo que se refiere a los principios de la potestad sancionadora, la Comisión, desde un punto de vista de estructura, considera pertinente ubicarlos en la parte que corresponde a los principios señalados en el Libro I. La potestad sancionadora es aquella facultad de la Administración Pública de imponer sanciones a través de un procedimiento administrativo dentro de los límites fijados por el ordenamiento jurídico para evitar abusos por parte de la Administración Pública al momento de ejercer esta potestad. En este sentido, es indispensable contar con un procedimiento administrativo que garantice los derechos de las personas frente a las Administraciones Públicas. Ambos regímenes, el del poder público sancionador y el de su procedimiento, se plantean en sintonía con uno de los objetivos principales de este Código, su vocación unificadora y racionalizadora como instrumento rector de la actividad sancionadora desplegada por todas las Administraciones Públicas. Este objetivo, desarrollado sobre la base de un régimen general, resulta compatible con la regulación de los procedimientos específicos necesarios para los ámbitos sectoriales y territoriales correspondientes. Por lo que al procedimiento administrativo sancionador se refiere, el Código pretende simplificar los trámites que lo integran sin que ello implique merma alguna de los derechos reconocidos al presunto responsable. Así, se contempla la posibilidad de que el infractor reconozca voluntariamente



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

su responsabilidad y, cuando las sanciones sean dinerarias, de que su pago voluntario ponga fin al procedimiento o se establezcan reducciones en su cuantía cuando así esté previsto en las correspondientes disposiciones. También se incorpora la exigencia de que el infractor reponga las situaciones por él alteradas a su estado originario y repare los daños causados. De forma novedosa se regula un procedimiento abreviado para el ejercicio de la potestad sancionadora en el supuesto de que el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve. Es preciso señalar que la Comisión ha decidido eliminar del Proyecto de Ley, el Título II de este Libro que se refiere a las reclamaciones y recursos administrativos en materia tributaria. 4.6. Libro IV Responsabilidad Extracontractual del Estado. El Libro IV del Código tiene por objeto regular la responsabilidad extracontractual del Estado en el ejercicio de las funciones públicas y de sus delegatarios, que constituye un elemento imprescindible para garantizar la igualdad de las personas frente a las cargas públicas. La Comisión considera importante realizar una breve introducción sobre esta cuestión. Miguel S. Marienhoff, citando a León Duguit sobre la responsabilidad del Estado, se muestra de acuerdo en que esta recientemente penetró en la conciencia jurídica del hombre civilizado, y además, que muchas de las leyes positivas, incluso las avanzadas, ven todavía muy limitada su aplicación. Además, sobre este tema, es pertinente recordar el fallo Blanco de 1873 que puso fin a una larga historia de irresponsabilidad del Estado. En Ecuador, la Constitución de la República, principalmente en el artículo 11 numeral 9, el Código dispone un régimen jurídico específico y autónomo para la responsabilidad del Estado frente a los daños causados a las personas. En primer lugar, genera responsabilidad la falta o la deficiencia en la

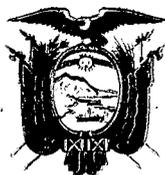


REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

prestación de los servicios públicos, que se producen cuando se contravienen los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. En segundo lugar, la conducta, sea por acción u omisión, lícita o no, de sus servidores públicos, se configura como un supuesto de responsabilidad extracontractual del Estado cuando por sí misma y de modo directo es capaz de causar un daño calificado. Debe tenerse en cuenta el carácter objetivo de esa responsabilidad cuando la conducta del servidor público se considera ilícita. En cuanto a la responsabilidad de los sujetos de Derecho privado que actúan en relación con las personas en ejercicio de una potestad pública, por delegación del Estado, se precisa, expresamente, que el delegatario responde directamente por los daños antijurídicos que ocasione. Como presupuesto imprescindible para el régimen de la responsabilidad, el Código define el daño calificado como aquel que la persona no tiene el deber de soportar o que resulte de la violación del principio de igualdad en el reparto de las cargas públicas y determina de forma detallada los requisitos materiales de la responsabilidad extracontractual. Pieza clave de la misma ha de ser la verificación de la concurrencia del nexo causal entre el daño calificado y la actividad administrativa y la ausencia de las causas de exoneración de la responsabilidad. Se regulan las reparaciones por daños patrimoniales que pueden efectuarse in natura o, por equivalente, mediante indemnización pecuniaria, a elección de la administración en cada caso. Los daños no patrimoniales no se reparan a través de indemnizaciones pecuniarias, salvo que no haya reparaciones por daños patrimoniales en el caso del que se trate y que el daño calificado se refiera al derecho a la vida, libertad o integridad física. En cuanto a los daños ambientales, son reparados mediante la restauración



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

integral del ambiente y supone, en cualquier caso, una obligación de hacer. Como cláusula de cierre del sistema, el Código regula el derecho de repetición en contra de los servidores públicos por los daños patrimoniales que deba soportar el Estado en razón de su responsabilidad extracontractual. Declarada esta responsabilidad, la Administración debe exigir a los servidores públicos que hayan incurrido en dolo o culpa en el ejercicio de sus competencias y la indemnización del daño producido con sus acciones u omisiones. El Título II de este Libro regula con carácter general el procedimiento de exigencia de la responsabilidad extracontractual. La iniciación de dicho procedimiento exige, en todo caso, la reclamación por parte de los interesados en los plazos dispuestos por la norma. La remisión al procedimiento general simplifica su régimen jurídico y el acto administrativo resolutivo se pronuncia necesariamente sobre la existencia o no del nexo causal y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía de la indemnización explicitando los criterios utilizados para ese cálculo. Debe destacarse por último el sentido desestimatorio del silencio administrativo en esta materia.

4.7. Disposiciones. El presente informe incluye la propuesta de las disposiciones transitorias generales, reformatorias y derogatorias contenidas en el proyecto original, en virtud de que estas deberán ser analizadas y revisadas una vez aprobado el articulado final del Proyecto, pues estas devienen de lo regulado en este.

4.8. Debate en la Comisión. El asambleísta Luis Fernando Torres solicita incluir en este informe que para el informe para segundo debate deberá analizarse detenidamente la incorporación de los elementos del procedimiento administrativo del Código Orgánico de Organización Territorial - Cootad, en el presente Proyecto de Código Orgánico Administrativo para precautelar los derechos de los ciudadanos frente a



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

los gobiernos autónomos descentralizados. Además, deja en claro que por lo señalado en el artículo 199 del presente Proyecto, los actos administrativos adquieren firmeza, en consecuencia, son ejecutables cuando ha concluido la vía judicial. Añade que en materia de responsabilidad extracontractual del Estado, debe quedar suficientemente aclarado que el nexo causal únicamente existe entre el hecho dañoso y el daño ocasionado. Estima finalmente que el Proyecto constituye un avance al haber incorporado elementos para asegurar el garantismo constitucional en beneficio de los derechos de los ciudadanos. El asambleísta Miguel Moreta solicita agregar a este informe que se reserva y salvaguarda el derecho a hacer observaciones en caso de que haya vicios de posibles contradicciones con la Constitución de la República y en la línea de mejorar este Proyecto, que a su juicio es necesario y positivo para la nación. 5. Aprobación del informe. Por las motivaciones constitucionales y jurídicas expuestas, en sesión realizada el día 9 de agosto de 2016 esta Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional, Resuelve: Aprobar el presente Informe para Primer Debate sobre el Proyecto de Código Orgánico Administrativo con los votos favorables de las y los siguientes asambleístas Mauro Andino, Mariangel Muñoz, Gina Godoy, Gilberto Guamangate, Nicolás Issa, Miguel Moreta, Magali Orellana, Marisol Peñafiel, Gabriel Rivera, Luis Fernando Torres y Christian Viteri. Suscriben el presente informe el asambleísta Mauro Andino, la asambleísta Mariangel Muñoz, la asambleísta Gina Godoy, el asambleísta Gilberto Guamangate, el asambleísta Nicolás Issa, el asambleísta Miguel Moreta, la asambleísta Magali Orellana, la asambleísta Marisol Peñafiel, el asambleísta Gabriel Rivera, el asambleísta Christian Viteri y el asambleísta Luis Fernando Torres. El Asambleísta ponente, es el



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

asambleísta Mauro Andino, Presidente de la Comisión". Hasta ahí el texto, señora Presidenta. -----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, señora Secretaria. Tiene la palabra, Asambleísta ponente, asambleísta Mauro Andino. -----

EL ASAMBLEÍSTA ANDINO REINOSO MAURO. Gracias, señora Presidenta. Compañeras, compañeros asambleístas: Quiero empezar agradeciendo y felicitando a los miembros de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado porque por unanimidad, señora Presidenta, se ha aprobado este informe para primer debate. Aparte han quedado las ideologías o las posiciones políticas para poder aprobar mancomunadamente este Proyecto, que va a revolucionar indudablemente lo que tiene que ver con la Administración Pública y los administrados que son los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país. Asimismo, agradecer al equipo técnico de la Comisión, a los académicos, a los profesores de las diferentes universidades, abogados en libre ejercicio de la profesión, como también a los propios asambleístas de la Comisión que han contribuido, insisto, para hacer observaciones y hacer ciertos cambios en este Proyecto emblemático e histórico para el Ecuador. Me pregunto, señora Presidenta y compañeros asambleístas, ¿quién no ha sufrido los efectos de la Administración Pública o ha sido afectado en sus derechos por simples tecnicismos o meros formalismos?, ¿quién no ha recorrido los pasillos de varias entidades públicas, buscando respuesta a una petición? Los problemas de la Administración Pública en nuestro país han sido una constante, que ha afectado directamente a las personas que han ido en busca de una respuesta, que llegó tarde o nunca llegó por parte de las administraciones públicas. En nuestra Constitución



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

de la República, la Administración Pública está concebida como un servicio a la colectividad, de tal forma que la persona es el eje central de esta relación, por eso el servicio que presta se rige por los principios de eficacia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transferencia y evaluación, porque se trata de una obligación, señoras asambleístas y señores, en el desarrollo de nuestra función legisladora, debemos adoptar normas coherentes que garanticen la seguridad jurídica de los ciudadanos y ciudadanas del país. Las personas exigen cada vez más del Estado, de sus instituciones, de sus organismos y entidades. Como legisladores sabemos que nuestra tarea es la de buscar en la mayor medida posible la incorporación en el ordenamiento jurídico nacional de los principios y normas internacionales, que no se encuentran positivizados y aquí me remito a los asambleístas, específicamente a la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, cuyo preámbulo es claro al señalar que los ciudadanos, que las ciudadanas ya no son sujetos inertes, receptores de bienes y servicios públicos, sino protagonistas de los asuntos de interés general y en tal medida disponen de una serie de derechos entre los cuales destaca el derecho a una buena, eficaz y ágil Administración Pública, a una administración que promueva la dignidad humana y el respeto a la pluralidad cultural. La conceptualización de este derecho se traduce de forma relevante en el papel que tiene la persona frente a la Administración Pública, es decir ha dejado de ser una simple receptora de resoluciones para convertirse en la actora principal en la toma de decisiones, en la participación, en la formulación de políticas públicas y en la reclamación frente al incumplimiento por parte de algunas instituciones del Estado. Desde que tengo memoria, señora Presidenta,



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

la realidad jurídica de la Administración Pública que dificulta el trabajo de los abogados, de los profesionales del derecho se traduce en la existencia de todo tipo de normas reguladoras de su actividad. Para nadie es desconocido que cada institución pública, gobiernos autónomos descentralizados, la Administración de Justicia, la Contraloría, la Función Ejecutiva, de mayor o menor jerarquía centralizada, descentralizada o desconcentrada provincial o municipal, tiene la facultad de emitir su propia reglamentación o, en su defecto, ciertas administraciones públicas han utilizado aquella teoría de la huida del derecho administrativo, es decir, aquel fenómeno por el cual las administraciones públicas sujetan su actuación a un derecho distinto del público o buscan adoptar distintas formas jurídicas con la finalidad de alejarse de los controles y garantías del procedimiento administrativo, inclusive, compañeros, compañeras, hemos llegado a detectar reglamentos cuyas disposiciones contrarían la ley de donde nacen y más aún la propia Constitución de la República. Frente a esta situación, el compañero Vethowen Chica presenta el Proyecto de Código Orgánico Administrativo, que inmediatamente fue bautizado como el COA en diciembre del dos mil quince. La Comisión de Justicia, después de conocer, analizar y debatir el Proyecto, aprobó por unanimidad el mismo. Un aporte importante para la construcción del COA ha sido el derecho comparado que ha servido como un método de estudio para encontrar soluciones a través de diversos ordenamientos, como el colombiano del año dos mil once, el peruano del año dos mil uno, el dominicano del año dos mil trece y el español del año dos mil quince, pero adecuándolo a nuestra propia realidad. Me voy a referir, señora Presidenta, de manera general a los Libros que forman parte de este cuerpo legal. El Libro Preliminar, bajo el Título de Normas Rectoras, desarrolla los principios



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

señalados en la Constitución que rigen a la Administración Pública y otros que se recogen en el Derecho Administrativo actual. Los principios adquieren un valor trascendental en la aplicación de las disposiciones contenidas en el COA, pues tienen la calidad de informadores e interpretativos de esta normativa. Además cumplen las funciones, la de limitar la actuación administrativa y la de asegurar el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas de este país, incluye un catálogo de derechos y deberes de las personas con la finalidad de buscar la concienciación de que todos somos responsables para conseguir una buena Administración Pública. En nuestro Estado social de derechos y justicia la base de los principios es estructurante del respeto, la protección, la promoción y la garantía de los derechos humanos, indudablemente para el buen vivir. El Libro Primero regula la relación entre las personas y la Administración Pública, responde a la necesidad de hacer frente a la mal normada actividad de la Administración Pública, a los límites imprecisos de las competencias de sus organizaciones. Se inscribe en el marco del contacto directo entre la ciudadanía y el poder político, cuyo fin es la satisfacción inmediata de los intereses públicos. Es importante destacar que se aclaran las formas de transferencia de competencias a través de la delegación, avocación, suplencia y subrogación y, sobre todo, se especifican las responsabilidades que adquieren el delegante como también el delegado. El Libro Segundo, unifica el procedimiento administrativo que regirá en todas las administraciones públicas como manda la Constitución de la República y allí se determina cuáles son; todos los servidores públicos. La aprobación de este Código supone un hecho histórico en el Ecuador, dado que por primera vez va a contar con una norma reguladora del procedimiento administrativo, que se aplicará a todos los órganos y

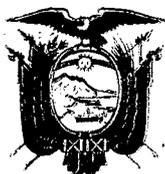


REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

entidades del sector público. Este procedimiento administrativo es un instrumento clave para dinamizar el avance del Estado. Contiene reglas claras que garantizan la seguridad jurídica y el interés general y, sobre todo, respeta el debido proceso y el derecho a la defensa de las personas tan vulnerado en lo que hasta ahora muchas veces ocurre en el país. Las reglas del procedimiento administrativo son una pieza fundamental en el proceso de mejora de la gestión pública, porque simplifican la tramitación de los procedimientos administrativos, lo que genera mayor eficacia y eficiencia del sector público y beneficios para las personas, la famosa tramitología a la que se ha referido permanentemente nuestro Presidente y ha pedido a sus instituciones que se simplifiquen los trámites para darle una mayor atención a los usuarios, a los ciudadanos y ciudadanas. Entre los beneficios que presenta este proceso administrativo novedoso está la eliminación de la eterna discusión entre los plazos y los términos, que en muchas ocasiones dejó a las personas en estado de indefensión. Esta eliminación asegura que las personas accedan sin obstáculos a la Administración Pública en busca de respuestas, en busca de que se garanticen sus derechos, que probablemente podrían haber sido vulnerados. El procedimiento administrativo, como está concebido, da la bienvenida a los medios electrónicos, con la finalidad de que los procesos sean más expeditos sin afectar a las personas, como ya se lo hizo en el COIP o como se lo viene haciendo también en el Código Orgánico General de Procesos. Bajo el supuesto de que la prueba, en cualquier procedimiento, es un elemento fundamental se ha estructurado todo un Capítulo en el Título Tercero para facilitar la averiguación de los hechos y permitir que la persona interesada tenga la oportunidad de utilizar todos los medios probatorios en derecho para desvirtuar los cargos planteados por la administración. Asimismo, este derecho se mantendrá



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

a lo largo del procedimiento. Las medidas cautelares analizadas en comparación con otros ordenamientos jurídicos de la región se mantienen como los instrumentos adecuados para que la Administración Pública pueda asegurar la eficacia de sus resoluciones, pero eso sí, bajo ningún concepto se consideran mecanismos tendientes a conculcar los derechos de las personas. Es importante destacar también, que frente a las resoluciones emitidas por la Administración Pública, la persona tiene el derecho de impugnación, es decir que tiene la posibilidad de recurrir de las decisiones emitidas por los órganos y entidades que conforman el sector público, por tanto, será decisión personal continuar en la vía administrativa o iniciar una acción judicial ante los órganos competentes. En conclusión, estamos garantizando los derechos de las personas frente a la Administración Pública. El Libro Tercero, en dos títulos contiene la normativa aplicable al procedimiento sancionador y al de ejecución coactiva cuyas finalidades comunes tenemos la simplificación y la unificación de la tramitación en todas las administraciones públicas; esto se explica, compañeras y compañeros, porque actualmente si hacemos una revisión general de leyes y reglamentos vamos a encontrar procedimientos sancionadores diferentes en la mayoría de entidades e instituciones públicas, lo que limita el acceso de las personas y el trabajo de los profesionales del derecho. El Libro Cuarto regula la responsabilidad extracontractual del Estado al que hace referencia precisamente la Carta Magna. Me pregunto, ¿cómo responde hoy?, ¿de qué responde?, ¿quién responde? Y estoy pensando en uno de los casos que se puso de manifiesto en el debate en la Comisión, por ejemplo, la Empresa Eléctrica está realizando unos trabajos de mantenimiento en los postes de energía eléctrica de la ciudad y de pronto los cables caen sobre una persona que caminaba sobre la vereda y lo electrocuta y fallece esa



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

persona. Nuevamente me pregunto, ¿existe responsabilidad?, ¿quién responderá?, ¿cómo responderá y de qué responderá? Nuestra Constitución frente a este tipo de situaciones dio un paso positivo al señalar la obligación que tiene el Estado de responder por los daños que por acción o por omisión cause a las personas. En este sentido las normas del COA desarrollan este precepto constitucional con la finalidad de garantizar, previo la verificación de las causales establecidas, el derecho de las personas en caso de afectación por una actuación estatal. Recordar también aquella trágica historia en Francia, de una niña que fue atropellada y herida por un vehículo de una fábrica de tabaco, administrada por el Consejo de Estado Francés, en este caso, como era obvio, el padre de la niña, después de un gran esfuerzo, de una gran lucha consiguió que el Estado francés se responsabilice por ese hecho. Este caso es conocido como "el fallo blanco" a nivel internacional, calificado como un hecho histórico de defensa de los derechos de las personas frente al Estado. Para terminar, señora Presidenta, queda trabajo pendiente de la revisión de las disposiciones transitorias reformativas generales, ¿por qué? Porque aún no sabemos cómo quedaría ya estructurado el articulado para el segundo debate y allí, entonces, analizaremos y debatiremos con profundidad qué disposiciones van a reformarse, qué van a derogarse y cuáles serían esas disposiciones generales. Es para mí, señora Presidenta, y creo que para todo este Parlamento, una obligación moral poner en evidencia ante ustedes la necesidad del Ecuador de contar con un Código Orgánico Administrativo como un instrumento legal que haga frente a la dispersión neonormativa administrativa, característica de los últimos siglos e invitamos a todos y a todas a aportar con sus observaciones en la construcción de este Código. Ya lo hicimos con el Código Orgánico Integral Penal, ya lo hicimos



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

con el Código Orgánico General de Procesos; hoy este Parlamento tiene un nuevo reto con la historia para cambiar la historia de nuestro país, aprobando, ojalá en el menor tiempo posible en el segundo debate esta nueva herramienta de trabajo que lo que busca, que lo que pretende es que el Estado no esté por encima de las personas o de los ciudadanos o ciudadanas, sino que el Estado garantice, definitivamente, los derechos de los ciudadanos y de las ciudadanas de nuestro país. Para finalizar, señora Presidenta, permítame mocionar que el Proyecto de este Código Orgánico Administrativo sea debatido de la siguiente manera: Primero: el Libro Preliminar y el Libro Primero. Segundo: el Libro Segundo. Tercero: el Libro Tercero; y, cuarto: el Libro Cuarto, las Disposiciones Generales, las Disposiciones Transitorias, las Disposiciones Reformatorias y Derogatorias, como así se lo ha hecho ya en los otros proyectos de ley. Aprovecho la oportunidad para pedirles a todos los asambleístas, ojalá los ciento treinta y siete, este es un trabajo eminentemente técnico, este es un trabajo que va a garantizar aún más los derechos de los ciudadanos y ciudadanas frente a la Administración Pública. Por lo tanto, les invoco a que, ojalá, al unísono todos, por unanimidad en el momento pertinente aprobemos el mismo. Si tiene respaldo mi moción de lo que he planteado, señora Presidenta, pido que se someta a votación esa moción. Gracias, señora Presidenta, gracias, compañeros de la Comisión de Justicia. -----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, Asambleísta ponente. Hay una moción presentada al Pleno de la Asamblea. Pregunto si hay apoyo a la moción. Señora Secretaria, votación. -----

LA SEÑORA SECRETARIA. Enseguida, señora Presidenta. Me permito informar a los señores y señoras asambleístas, que se



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

tomará votación de la moción presentada por el asambleísta Mauro Andino con la finalidad de que el Proyecto de Código Orgánico Administrativo sea debatido de la siguiente manera. Primero: Libro Preliminar y el Libro Primero. Segundo: Libro Segundo. Tercero: Libro Tercero. Cuarto: Libro Cuarto, Disposiciones Generales, Disposiciones Transitorias, Disposiciones Reformatorias y Derogatorias. Señoras y señores asambleístas, por favor, sírvanse registrarse en su curul electrónica. De existir alguna novedad, por favor, informar a esta Secretaría. Gracias. Noventa y siete asambleístas presentes en la sala, señora Presidenta. Se pone en consideración del Pleno de la Asamblea Nacional la moción presentada por el asambleísta Mauro Andino. Señoras y señores asambleístas, por favor, consignen su voto. Presente resultados, señor operador. Noventa y cinco votos afirmativos, un negativo, cero blancos, una abstención. Ha sido aprobada la moción por la cual el Proyecto de Código Administrativo será debatido de la siguiente manera: Primero: Libro Preliminar y Libro Primero... -----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Señora Secretaría, hay una solicitud del asambleísta Jaramillo. -----

EL ASAMBLEÍSTA JARAMILLO RODRÍGUEZ VÍCTOR. Presidenta, solicito reconsideración de la votación, por favor, rectificación. -----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, asambleísta Jaramillo. Señora Secretaria, rectificación de la votación. -----

LA SEÑORA SECRETARIA. Señoras y señores asambleístas, por favor, sírvanse registrarse en su curul electrónica, de existir alguna novedad,



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

por favor, informar a esta Secretaría. Gracias. Noventa y cinco assembleístas presentes en la sala, señora Presidenta. Se pone en consideración del Pleno la rectificación de la votación. Señor operador, presente los resultados. Noventa y cuatro votos afirmativos, cero negativos, cero blancos, una abstención. Ha sido aprobada la moción por la cual el Proyecto de Código Orgánico Administrativo será debatido de la siguiente manera: Primero: El Libro Preliminar y el Libro Primero. Segundo: El Libro Segundo. Tercero: El Libro Tercero. Cuarto: El Libro Cuarto, Disposiciones Generales, Disposiciones Transitorias, Disposiciones Reformatorias y Derogatorias. Señora Presidenta. -----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, señora Secretaria. Solicitamos a las y los assembleístas que han solicitado la palabra, por favor, se dirijan exclusivamente al Libro Primero que corresponde el Libro Preliminar y Libro Uno en esta intervención. Una vez terminado este primer debate cerraremos el tratamiento del Libro Primero y posterior seguiremos con el Segundo, Tercero y Cuarto. Por lo tanto a los y las assembleístas que han solicitado la palabra, por favor, referirse al Libro Preliminar y Libro Uno. Tiene la palabra, assembleísta Vethowen Chica. -----

EL ASAMBLEÍSTA CHICA ARÉVALO VETHOWEN. El Código Orgánico Administrativo no es otra cosa que regular la impávida... -----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Assembleísta Chica, le pido mil disculpas. Solamente porque cambió el motivo de la votación, les solicitamos a los assembleístas que solicitaron la palabra que lo vuelvan a hacer en este Libro, puesto que se instala el debate exclusivamente para el Libro



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

Preliminar y Libro Uno. Por favor, nuevamente vuelvan a solicitar la palabra los asambleístas que van a intervenir en este Libro Preliminar y Libro Uno. Asambleísta Chica, disculpe la interrupción. -----

EL ASAMBLEÍSTA CHICA ARÉVALO VETHOWEN. Hablar del Código Orgánico Administrativo como Proyecto de Ley es hablar de una serie de normas dispersas, que lo único que trae dentro del Estado ecuatoriano es inseguridad jurídica. Es también hablar de aquel funcionario público marginador, del trámite tortuoso, de la administración impávida de los ciudadanos o usuarios de la Administración Pública. Contar con reglas adecuadas en el procedimiento administrativo es fundamental en el proceso de mejorar la gestión pública, recogiendo la concepción y prácticas modernas de la Administración Pública y que contemplen una simplificación y agilidad por sobre todas las cosas de la tramitación de los procedimientos administrativos para incrementar la eficacia y la eficiencia, tal como reza o manda el principio constitucional dentro del sector público en beneficio, lógicamente, de los ciudadanos y la satisfacción del interés colectivo del pueblo del Ecuador. La aprobación del Código Orgánico Administrativo supone que por primera vez se cuente con una norma general reguladora del procedimiento administrativo que se aplicará a todos, absolutamente a todos, los órganos y entidades del sector público y que disciplinará todas las interrelaciones entre las personas y las administraciones, de allí la necesidad de esta iniciativa legislativa presentarla para la discusión dentro de este mayor foro de debate, como es la Asamblea Nacional. La moderna concepción de la Administración Pública como un servicio a la colectividad, que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación,



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

transparencia y evaluación son obligatorias conforme al mandato de la Constitución de la República, particularmente del artículo doscientos veintisiete de la Carta Magna. La tarea de la Dirección Administrativa o de la Administración Pública, en forma descentralizada y desconcentrada y la necesidad de impulsar las normas necesarias para su integración, organización, regulación y control, constituyen la motivación y la fuente de inspiración del Código Orgánico Administrativo que estamos tratando dentro de este Pleno de la Asamblea Nacional. Para la regulación de todas las cuestiones y la consecución de los objetivos que se plantean, el Código se estructura en un Libro Preliminar y cuatro Libros que se dedican respectivamente a las personas y a las administraciones públicas, el procedimiento administrativo, los procedimientos especiales y la responsabilidad extracontractual del Estado. El Libro Primero, como ya se mencionó, tiene como propósito regular todas las relaciones entre las personas, es decir los ciudadanos y las administraciones públicas, todas las personas pueden ser personas naturales o jurídicas con la Administración Pública, así como establecer el régimen jurídico de los actos administrativos y se divide en cuatro Títulos. En el Título Primero se determina el ámbito material y subjetivo de aplicación del Código y se establecen los principios de la actividad administrativa en relación con las personas y también las relaciones entre las propias administraciones públicas. El Título Segundo trata de las relaciones de las personas con las administraciones públicas y el derecho fundamental a la buena administración. Uno de los aspectos más novedosos del Código es la secuencia de deberes y obligaciones a las personas que se relaciona con las administraciones, que se concretan, entre otros, en la necesaria solidaridad, respeto al ordenamiento jurídico y a la autoridad legítima y abstención de las conductas abusivas del derecho. El Título Tercero de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

este Primer Libro establece disposiciones generales sobre la personalidad jurídica y representación de la administración y se ocupa de los principios de organización administrativa en los Capítulos uno y dos, se establecen también disposiciones generales sobre la creación de los órganos administrativos y la organización y funcionamiento de los órganos colegiados. En el Capítulo Tres, se trata del ejercicio de la competencia y de los conflictos que del mismo pueden derivarse la delegación, incluyendo la de gestión y de los medios de impugnación, excusa y recusación. El Título Cuarto, del Libro Primero, trata principalmente a la actividad administrativa y el régimen jurídico de los actos administrativos, sin perjuicio de reconocer que la Administración Pública pueda emplear también instrumentos de derecho privado. Señala los requisitos de validez y eficacia de los actos, su extinción, nulidad y vicios que determinan la invalidez del acto como tal. El Código promueve la conservación de los actos administrativos y de la actividad administrativa en lo posible y reduce los supuestos de invalidez a las indicaciones contempladas en su regulación, para lo cual observa la convalidación de los actos y el régimen jurídico de la revocación de los actos con especial atención a las garantías de las personas, cuando aquellos tienen un contenido favorable para estas personas. Finalmente se tutela la legalidad y corrección de los actos, la revisión de oficio y la aclaración de la resolución. El Código busca además la implementación de forma progresiva, la aplicación de los sistemas de gobierno y democracia digital, que ya lo ha mencionado inclusive el señor Presidente de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, aprovechando el imprescindible recurso a las tecnologías que hoy contamos en la humanidad, nuevas tecnologías y medios electrónicos que deberán implementarse sin merma alguna de los derechos y garantías de las



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

personas. También el Código regula los medios de impugnación de las actuaciones administrativas, y no contempla la obligatoriedad de agotar los recursos administrativos como requisito procedimental, para acceder al recurso contencioso administrativo. Se prevén los supuestos de desistimiento, caducidad del procedimiento, causas imprevistas, terminación convencional y el silencio administrativo como tal, se regula el procedimiento administrativo ordinario, como elemento formal del acto administrativo. La regulación de los principios del derecho sancionador, a saber el principio de legalidad y de tipicidad también es tratado por el Código Orgánico Administrativo, el de responsabilidad, el de proporcionalidad, el principio de irretroactividad y finalmente la prohibición bis in ídem, en el ámbito administrativo, deben ser entendidos como derechos básicos, también lógicamente del presunto infractor, como garantías de un Estado de Derecho que articula los poderes públicos, desde una concepción de servicios a las personas y alejado de una visión de poder público ilimitado y exento de control. Es decir, no queremos que desde la Administración Pública exista la visión de atropello al usuario, al ciudadano que requiere de un acto administrativo para desarrollar sus labores cotidianas dentro del ámbito de territorialidad del Estado ecuatoriano. Señora Presidenta, señores legisladores, yo creo que es hora de que todos juntos aportemos, dejando cualquier visión de política ideológica, aportemos con un Código que va a regular la Administración Pública por sobre todas las cosas y va a dar y garantizar al ciudadano la posibilidad de una atención efectiva, eficiente y eficaz. Yo creo que es hora de construir, es hora de edificar, se trata de un Proyecto de Ley que eminentemente contiene mucha técnica jurídica, y en ello podrán aportar todas las bancadas y que tiene su trascendencia precisamente porque va a servir



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

a todos los ecuatorianos en sus distintos ámbitos de encuentro con la Administración Pública, con el encuentro con los actos administrativos. Muchas gracias, señora Presidenta, muchas gracias señores legisladores, muchas gracias pueblo del Ecuador y una felicitación a la Comisión que está tratando esta iniciativa de este Proyecto de Ley, que lo han hecho con el profesionalismo que siempre caracteriza a sus integrantes. Muchas gracias, a la Comisión de Justicia y Estructura del Estado por ese informe, que ha presentado al Pleno de la Asamblea Nacional. -----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias al asambleísta Vethowen Chica, proponente del Código que estamos debatiendo en el Pleno el día de hoy. Tiene la palabra asambleísta Miguel Moreta.-----

EL ASAMBLEÍSTA MORETA PANCHEZ MIGUEL. Gracias, Presidenta. Hace algún tiempo la doctora Victoria Montero, Directora del Instituto de Derecho Tributario del Ecuador, al comparecer a la Comisión, mencionó lo siguiente: Que los contribuyentes y los administrados en este país tienen casi, casi, la condición de delincuentes por la forma como se los trata desde la parte legal y claro permanentemente hemos sido testigos a lo largo de los años de cómo las distintas administraciones han aplicado la ley del embudo, buscando lo más ancho, lo más provechoso, la ventaja desleal para la administración y lo más angostito, lo más finito, lo casi imperceptible para los administrados. Yo aquí quiero contar un par de historias pequeñas. Señor Félix Rosero Chesa, colono en Santo Domingo, setenta años de edad, propietario de un lotecito de terreno que toda su vida trabajó de jornalero agrícola, resulta que un mal funcionario municipal, justo al frente de su lote, vende una parte de la calle, casi la



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

mitad de la calle y claro para que no quede un diente ahí en la calle, angostado, fue a reclamar al Municipio hace diez años, que cómo permitían eso que se venda la calle, para que nueva gente venga y se poseione y hagan casas al frente y lo que optó el Municipio no fue por perseguir al mal funcionario que hizo esa venta dolosa y propició una venta directa fraguada en el Municipio, sino que hicieron una regulación vial, según la cual a él se le afecta y se le quita alrededor de sesenta metros cuadrados de su lotecito de terreno en el barrio Trabajadores Unificados en Santo Domingo. Después de diez años de estar bregando e insistiendo una serie de cosas, hasta la semana pasada todavía el Municipio no daba ninguna respuesta. Finalmente pidió mi ayuda, fuimos a ver qué se podía hacer, pedimos que interviniera la Defensoría Pública, dijeron que no lo podían ayudar y que lo máximo que podía hacer el Municipio era reconocerle la afectación, expropiarle. Pero, claro, como el Municipio maneja la valoración del metro cuadrado de terreno a través de su Dirección de Avalúos y Catastros, le van a poner un precio muy chiquitito, para encima pagarle una cosa muy pírrica, ese tipo de situaciones le pasa a la gente humilde. Otro caso, Empresa de Agua Potable, Alcantarillado de Santo Domingo, perdónenme que hable siempre de Santo Domingo, porque me debo a mi ciudad, a mi provincia y conozco al dedillo las cosas que ahí pasan, y resulta que por alcantarillado se cobra el equivalente al setenta y cinco por ciento del consumo de agua potable, el setenta y cinco por ciento, analizando costos de forma comparativa con otras empresas del mismo sector, la de Quito cobra el treinta y ocho por ciento y la de Cuenca el cincuenta por ciento, pero la de Quito y la de Cuenca sí hacen tratamiento de aguas residuales de las cloacas de las alcantarillas, en Santo Domingo no, se lanzan a los esteros, se van a los ríos haciendo una contaminación imperdonable y,



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

entonces, ahí no hay ninguna inversión de parte de la empresa que amerite que cobre semejante tarifa, y ¿saben qué están haciendo los funcionarios de la empresa? me los encontré en unas tantas reuniones con la gente pobre. Montoneros de Alfaro, en un barrio urbano marginal en Santo Domingo, mandando a sus funcionarios para que les haga un lavadito de cerebro a la gente, diciéndoles que no se preocupen, es porque van a hacer las inversiones, que claro, que ellos reconocen que las inversiones del alcantarillado lo hicieron la gente, cuando asumieron el contrato de obras para autorizarle la urbanización, etcétera de cosas, pero que les van a dar facilidades de pago para que las cuotas se hagan más chiquititas. Semejante infamia, eso ocurre permanentemente, eso ocurre a lo largo y ancho del país, sobre todo donde hay administraciones totalmente nefastas que tienen vergonzosamente empresas municipales en estado de inminente quiebra, que no funcionan, que uno no avanza a entender y dice cómo es que esta empresa siendo monopólica, no teniendo competencia, teniendo la exclusividad en la prestación del servicio y con unas tarifas tan altas, no pueda asegurarle bienes y servicios de calidad a sus ciudadanos y uno empieza a investigar y, claro, existe un soterramiento de la base de contribuyentes o abonados. En Santo Domingo debería tener más o menos sesenta mil abonados y están en nómina registrados alrededor de treinta mil, ¿qué pasó con la otra mitad? Alguien pagó al pana de la base de datos para que dé borrando y, claro, no salgan las planillas; ¿qué pasó? Hicieron obras mal hechas, que permanentemente tienen que estar cambiándolas, abriendo zanjas dos tres veces en el año y eso termina encareciendo los costos; ¿qué pasó? Que se hicieron créditos atrabiliarios de financiamiento, díjame para ampliar el servicio de agua potable y alcantarillado, con Corea del Sur, por ejemplo, donde hubo un primer intento, la Contraloría estableció que



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

había un sesenta y siete por ciento de sobreprecio. Ese tipo de cosas se tienen que establecer en este Código para lograr neutralizar los abusos por ineptitud o por rapiña de algunas entidades del sector público y ahí se torna totalmente necesario que esto no quede en letra muerta. En la Comisión de Justicia, dejando a un lado las diferencias políticas, hemos trabajado para darle seguridad jurídica a los ciudadanos y dice, por ejemplo, aquí al final del artículo cuatro, al hablar del principio de eficiencia, "Se prohíben las dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de requisitos puramente formales", y esto para citar solo un ejemplo y el reciente Cogep, de actual vigencia, los jueces no entienden y están rechazando las demandas, porque el actor no estableció un correo electrónico, por puras tonterías, soslayando lo que claramente dice el artículo ciento sesenta y nueve de la Constitución, de que el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia, que se observarán los principios de celeridad, inmediación, eficiencia y que no se sacrificará la justicia por la mera omisión de formalidades; sin embargo, vayan a ver ahora, las tasas de demandas inadmitidas versus las que realmente han admitido. ¿Resuelve este rechazo de demandas el problema de fondo? No, lo que están haciendo los jueces simplemente es mejorando las cifras y pateando la crisis para adelante, pateando la resolución del problema para que otro se haga cargo, porque no se sienten en condiciones de resolver las exigencias de los ciudadanos. Entonces, yo creería, por ejemplo, que en el artículo catorce, al hablar de la potestad discrecional dice "Se utilizará conforme a derecho", oiga, eso es como girar un cheque en blanco, pues de qué estamos hablando y por eso es que las administraciones hacen lo que les da la gana. Ahí pido que, por favor, se interponga una frase que diga: "La potestad discrecional se fundará



REPÚBLICA DEL ECUADOR

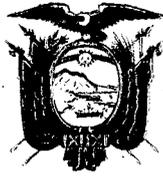
Asamblea Nacional

Acta 405

en la buena fe y en la realización de la justicia y se utilizará conforme a derecho". Entonces, ya sabemos que lo que se tiene que hacer es actuar sanamente, actuar transparentemente, con imparcialidad, pero además procurar la realización de justicia, que desgraciadamente hasta ahora, en algunos parajes del Ecuador, sigue siendo letra muerta lo que está establecido en el artículo ciento sesenta y nueve de la Constitución de la República y al final del día los que están pagando los platos rotos son finalmente la gente más humilde, la que no tiene para un abogado, que va a la Defensoría Pública, va al Defensor del Pueblo y que no atinan a resolverle positivamente su angustia, su necesidad de que se le haga justicia. Gracias, Presidenta.-----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, Asambleísta. Tiene la palabra, asambleísta Christian Viteri.-----

EL ASAMBLEÍSTA VITERI LÓPEZ CHRISTIAN. Buenos días. Gracias, Presidenta. Este Código Orgánico Administrativo, sin lugar a dudas, constituye un hito histórico en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Hasta ahora yo, o mejor dicho desde que era estudiante y me preguntaban cómo se regulaban las relaciones entre el Estado y los particulares, a lo que conocemos ampliamente como el Derecho Público, y resulta que existía un Reglamento, un Reglamento que se conoce como el Erjefe, ese Reglamento es el que ha servido hasta ahora, pero que como todo reglamento no puede jamás estar por encima de la ley y obviamente al estar siempre o al haber normas legales, que se superponían o se superponen sobre el Erjefe, entonces muchas veces los procedimientos administrativos terminaban siendo nulos, de nulidad absoluta. Por eso,



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

yo creo que debíamos comenzar estableciendo que esta es una norma de derecho público y de orden público, porque no son dos cosas iguales o no significan lo mismo. El Derecho Público regula las relaciones entre los particulares, entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado, y el orden público son todas aquellas normas que buscan tutelar el interés general. Pues, bueno, este Código Orgánico Administrativo busca eso: tutelar el interés general, pero además el orden público implica que no puede haber modificación por acuerdo entre partes, porque no pueden los particulares llegar a acuerdos con las administraciones o con empresas públicas, porque al hacer normas de orden público no pueden cambiar las reglas del juego, que aquí se están estableciendo. Por eso creo que es fundamental comenzar estableciendo que las normas de este Código Orgánico Administrativo son de derecho público y son de orden público. Ahora se establece sí, por primera vez, con claridad un procedimiento administrativo que se aplica a casi todos los órganos de la Administración Pública, se establece un debido proceso para hacer lo que decía el asambleísta Moreta, justamente para que no existan ciudadanos que se queden en estado de indefensión. Por esa misma razón, aquí se establece la tutela de los derechos de los ciudadanos, cuando sufren daños, daños por la falta de eficiencia de un servicio público, algo tan importante y tan necesario que esté regulado. La historia nos dice que, hoy por hoy, un proceso administrativo de responsabilidad civil extracontractual del Estado, que ha provocado daños por falta de eficiencia a servicios públicos, dura entre siete, ocho y nueve años, eso se está terminando con la aplicación de esta histórica herramienta jurídica, que estamos entregándole al país y que gracias a los aportes, primero de los asambleístas, inclusive de la oposición, que han votado a favor unánimemente en la mesa, al cual se les agradece por su activa, muy



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

activa participación, a los asesores de la Comisión que han trabajado día y noche, durante muchos días, durante muchas horas para lograr hacer un Libro, que a mí me parece excelente y que le estamos entregando a la ciudadanía y especialmente al derecho, este va a ser un Libro que ha sido debatido con grandes juristas, pero sobre todo, en las universidades se habla mucho de lo que estamos entregando hoy, un Libro altamente técnico, altamente técnico y que recoge legislación comparada de todo el mundo, pero no solo eso, sino que la perfecciona, la mejora, la pulen y eso ha hecho que tengamos o vayamos a tener en muy poco tiempo un Libro de excelencia, de excelencia. Por eso felicito al Presidente de la Comisión, por su liderazgo también al sacar adelante este Código. Algunas observaciones que quiero hacer al Título Preliminar básicamente. Primero, quiero referirme al principio de eficiencia, yo le llamaría más bien tutela efectiva de derecho. Hay que hablar con propiedad, no es la eficiencia, es la tutela efectiva de los derechos y para eso se requiere celeridad y para eso obviamente para la celeridad se requieren mecanismos, como voy hablar más adelante, como el silencio administrativo positivo del cual no se habla todavía completamente en este Código. Cuando hablamos en el artículo diez del principio de participación, dice las personas deben estar presentes e influir en las cuestiones de interés general, deberían ser las y los administrados, porque obviamente no es que cualquier persona va y se mete en un tema que va a emitir cualquier Administración Pública, ni tampoco puede quedar tan general ahí, como que las personas, sino que tiene que decirse y establecerse que son los administrados, a quienes les afecta una decisión, un reglamento, un instructivo que vaya a emitir una determinada Administración Pública. Por otra parte, en el artículo quince, estimado Presidente, me parece fundamental cuando hablamos



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

del principio de responsabilidad, en el último inciso, cuando dice: "El Estado deberá hacer efectiva la responsabilidad de la o el servidor público, por actos u omisiones dolosas o culposas", recordemos que estamos aquí estableciendo el principio de responsabilidad objetiva del Estado, responsabilidad objetiva, es decir que el Estado responde por daños ocasionados por la falta de eficiencia en los servicios públicos y, por lo tanto, no se entra a analizar lo subjetivo, el daño causado por dolo o culpa, sino que yo observo y pido que se diga la responsabilidad de la o el servidor público por los daños ocasionados. Eso es la responsabilidad objetiva, no es más que eso, la responsabilidad objetiva lo que se diferencia sustancialmente del dolo o culpa, que entra en el ámbito de la responsabilidad subjetiva, independientemente que no estamos estableciendo un régimen de responsabilidad objetiva pura, porque si estamos estableciendo tres casos de eximente responsabilidad, que son: el caso fortuito, la culpa de la víctima o el hecho de un tercero, porque claro, el Estado no puede responder, digamos, si una persona decide suicidarse cogiendo los cables de electricidad o si una persona se cae a un abismo de una carretera, porque otra persona lo empuja, evidentemente eso no puede suceder. El principio de la proporcionalidad es fundamental y aquí en el artículo dieciséis, es importante hacer énfasis en esto, especialmente cuando las administraciones tienen ámbitos discrecionales. Por ejemplo, a mí me pareció fantástico cuando el Servicio de Rentas Internas estableció un Reglamento para establecer las multas cuando decía que ante tal falta se establecía una multa de treinta a mil dólares, y resulta que había un día de retraso y ponían mil dólares, se estableció obviamente un principio de proporcionalidad y se estableció un reglamento interno para establecer cómo se establecían las multas. Esto debe observarse, especialmente por la Superintendencia de Control



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

de Mercado, tengo que decirlo, está estableciendo multas multimillonarias, porque el aceite está mal, o sea, está bien, digamos, vende un aceite que no es light y dice que es light y pone una multa de treinta millones, no puede quebrar empresas tampoco, tiene que establecerse el principio de proporcionalidad, o sea el Estado también tiene que establecer y ser corresponsable con el funcionamiento de la economía. En los otros principios cuando se habla de la interdicción de la arbitrariedad creo que se debe incluir la interdicción al desvío del poder. El desvío del poder no es otra cosa cuando el acto administrativo se aleja del fin que establece la norma jurídica, hay que proscribir el desvío del poder, puede ser que sea legal, pero cuidado, por ejemplo la administración tributaria tiene normas claras para poder aplicarlas ante determinados casos, pero cuando hay desvío de poder existen personas, por ejemplo, se le puede ocurrir a un inspector de la Superintendencia iniciar legítimamente una inspección, pero no motivado por el fin de la norma, porque hay que inspeccionar sino porque lo manda alguien... -----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Tiene un minuto, Asambleísta.-----

EL ASAMBLEÍSTA VITERI LÓPEZ CHRISTIAN. ...porque tiene un conflicto de intereses. Por eso es importante establecer ese principio, el principio de proscribir el desvío de poder, como también hay que prescribir obviamente o hay que interdicar la lesividad, la lesividad, perdón, dije prescribir es proscribir y cuando hablo de lesividad, significa cuando un acto favorable a favor del administrado, que le es favorable, resulta que es dañino o que le causa un daño a la Administración Pública, ahí debe establecerse también el remedio



REPÚBLICA DEL ECUADOR

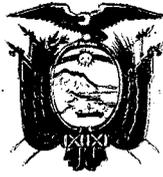
Asamblea Nacional

Acta 405

para eso. El principio de supletoriedad, existen otras normas de carácter administrativo que rigen procedimientos como el régimen tributario, aduanero, de los GAD, pero que cuando debe establecerse que a falta, digamos, de una norma, en estas leyes especiales deba o pueda acudir a esta norma. Me reservo para el siguiente debate. Gracias, Presidenta. -----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, Asambleísta. Tiene la palabra, asambleísta Gladys Castro. -----

LA ASAMBLEÍSTA CASTRO AJILA GLADYS. Bueno, muy buenos días, señora presidenta Gabriela Rivadeneira; muy buenos días, compañeros asambleístas. Quiero en este momento pues aprovechar también la oportunidad y extender un afectuoso saludo a mis ciudadanos, a mis amigos de la provincia de Sucumbíos a la cual represento y efectivamente a quienes nos siguen a través de La Radio y Televisión Legislativa. En cuanto al Código Orgánico Administrativo, pues, se puede ver que hay insumos que se han recogido de la Ley de Modernización como también del Estatuto Jurídico de la Función Ejecutiva que, en efecto, se pretende que los procedimientos administrativos que se dan en las distintas instituciones públicas, pues se acojan a este nuevo cuerpo legal. En este sentido, como Asambleísta, considero que es nuestra responsabilidad entregar a la ciudadanía leyes claras, cuya aplicación haga efectivo el goce de los derechos que tenemos los ecuatorianos y que, en efecto, se encuentran garantizados en la Constitución de la República del Ecuador. En este sentido, todos conocemos que el artículo doscientos veintisiete nos habla sobre lo que es la Administración Pública y señala que la Administración Pública constituye un servicio a la



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

colectividad y que se rige por principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. Ha habido asambleístas que me han antecedido en la palabra y han manifestado situaciones muy difíciles en donde los usuarios han tenido que padecer y ver violentados sus derechos, porque como funcionarios públicos no hemos sido capaces de dar respuesta a sus necesidades. Si bien es meritorio el trabajo que ha realizado la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, pues yo considero que en el artículo treinta y dos, donde habla sobre el Derecho de Petición, que señala que las personas tienen derecho a formular verbalmente o por escrito peticiones ante la Administración Pública de manera individual o colectiva y a recibir respuestas motivadas de forma oportuna de conformidad con el ordenamiento jurídico, sí considero que sería importante establecer un término claro, preciso para que el usuario, si de alguna manera ve que la institución no ha dado respuestas a su petición, pueda recurrir ante la instancia judicial o seguir la acción pertinente para hacer efectivo el derecho que está siendo violentado. Esta es mi sugerencia, mi observación. Muchísimas gracias. -----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, Asambleísta. Tiene la palabra, asambleísta Vanessa Fajardo. -----

LA ASAMBLEÍSTA FAJARDO MOSQUERA VANESSA. Gracias, señora Presidenta. Estimados compañeros y compañeras. Desde hace mucho tiempo en nuestro país, surgió la necesidad de que la Administración Pública central e institucional cuente con un procedimiento administrativo común. Hoy es un día de mucha trascendencia, pues se



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

está debatiendo parte del contenido de un cuerpo normativo rico en garantías y de hechos que beneficiarán a las personas nacionales y extranjeras, intervinientes en procesos administrativos. El Proyecto de Ley, en su contexto general, tiene favorables e innovadores procedimientos; sin embargo, considero que para mayor beneficio se podrían incorporar las siguientes observaciones. En el Capítulo Primero, que trata los principios generales, debería agregarse el principio de auto tutela, toda vez que la Administración Pública cuenta con la capacidad jurídica de corregir o subsanar de oficio los actos administrativos que causan efectos negativos al interés general, garantizando de esta manera el control propio de la legalidad de las actuaciones que emanan de la Administración Pública, sin que sea necesaria la intervención de la Función Judicial. En el Capítulo Segundo de este Proyecto de Ley, que trata de los principios de la actividad administrativa en relación con las personas, debemos tener presente compañeros asambleístas que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución y este debe ser el sentir de todos y, por intermedio de esta actividad administrativa, debe reflejarse mediante prácticas que prevengan abusos de poder por parte de las autoridades o servidores públicos que lesionen derechos fundamentales o humanos de los ciudadanos en prestación de servicios públicos, mediante la investigación y procesamiento de los presuntos autores de tales abusos, mediante la declaratoria de responsabilidad de los autores de estas lesiones a derechos humanos y, sobre todo, mediante las prácticas que garanticen un resarcimiento adecuado a las víctimas. Es por este motivo que en este Capítulo debe plasmarse el principio de debida diligencia, que recoja la obligación que tiene la Administración Pública de activar todo el aparataje institucional para garantizar el respeto a los derechos de los

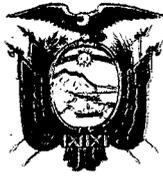


REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

particulares y resarcir los daños ocasionados por deficiente prestación de servicios públicos. En relación al artículo treinta y cuatro del Proyecto de Ley, que se discute en estos momentos, que norma el procedimiento administrativo común, considerando los elementos básicos y universales del debido proceso, considero que debería introducirse un numeral que determine que los interesados en procedimiento administrativo o mediante sus representantes, tienen derecho a acceder en cualquier etapa al expediente y asimismo en garantía a los particulares considero que debe agregarse un numeral que diga que "El procedimiento administrativo se impulsará de oficio por parte de la administración, sin perjuicio del impulso que realicen los intervinientes". De igual manera, considero que debe eliminarse el numeral nueve de este artículo, toda vez que los medios de impugnación del procedimiento administrativo se encuentran normados en el mismo Código, por lo que resulta ilógico que el interesado intervenga en un procedimiento sin conocer con los recursos que cuenta. En cuanto al Capítulo Cuarto del Libro Primero de este Proyecto de Ley que trata sobre las causas de excusa y recusación, considero que deberían realizarse las siguientes modificaciones. En el numeral dos debería modificarse todo el texto en razón de que esto no constituye causa de excusa de la manera en la que está escrita, más bien consiste en una prohibición para los servidores públicos establecidos en la Losep. Para esto propongo en este numeral que se modifique estableciendo como causa de excusa o recusación mantener relaciones comerciales, societarias o financieras, directa o indirectamente con él o los intervinientes en el proceso administrativo o haber mantenido estas relaciones en los cinco años inmediatos anteriores. Asimismo considero que debería eliminarse el numeral cuatro de este artículo que señala lo siguiente: "Solicitar, aceptar o recibir de cualquier manera dádivas,



REPÚBLICA DEL ECUADOR

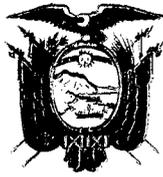
Asamblea Nacional

Acta 405

recompensas, regalos o contribuciones en especies, bienes o dineros, privilegios y ventajas en razón de sus funciones, para sí, sus superiores o subalternos". Esta observación tiene fundamento en razón de que el contenido del mencionado numeral no constituye causa de excusa o recusación, sino al contrario consiste en una causal de sanción disciplinaria para el servidor público, lo cual dicho sea de paso consta incorporada en la Losep. Compañeros, todos conocemos que en derecho público se hace lo que está establecido en la ley, esto lo menciono toda vez que en el artículo ochenta del Proyecto de Ley que norma el procedimiento de recusación, no regula el procedimiento para recusar a la máxima autoridad administrativa, quien conforme lo establecido en el artículo doscientos del mismo cuerpo de ley, conocerá los recursos de impugnación, ante esto surge la necesidad de poder normar el procedimiento de recusación cuando se trate que la causa de recusación resida en la máxima autoridad administrativa y llenar este vacío legal. De esta manera dejo expresado mis aportes a este Proyecto de Ley y me reservo el derecho de poder realizar muchas más observaciones a este Proyecto de Ley. Muchísimas gracias, Presidenta. -----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, Asambleísta. Tiene la palabra, asambleísta Ricardo Moncayo. -----

EL ASAMBLEÍSTA MONCAYO CEVALLOS JOSÉ RICARDO. Gracias, señora Presidenta. Buenos días, señores asambleístas. Este Proyecto de Ley pretende cumplir lo que señala la Constitución en el artículo doscientos veinticinco, en el artículo doscientos veintisiete, en el artículo doscientos cuarenta y dos y en el artículo doscientos sesenta y uno. La



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

Constitución de la República señala justamente cómo debe organizarse el Estado para cumplir con sus obligaciones y señala justamente que lo haga a través de los ministerios, de los distintos ministerios que tienen competencias exclusivas que no pueden ser transferidas a ninguna otra organización, a ningún órgano administrativo. Creo que este Proyecto de Ley, pensado tal vez para hacerle al Estado más eficiente, lo que le está es creando dificultades para que no sea justamente el Ministro el único responsable, la máxima autoridad administrativa en alguna de las actividades que tiene que hacer el Estado. No considero conveniente que en un ministerio pueda haber dos o tres o cuatro organizaciones administrativas para cumplir las disposiciones que señala la Constitución. En este Proyecto de Ley utilizan veintinueve artículos, veintinueve artículos, para describir los once principios que señala la Constitución, el artículo doscientos veintisiete justamente señala los principios de eficacia, eficiencia, calidad, etcétera, etcétera, once principios de calidad de cualquier servicio y en cualquier parte del mundo. Pero no se quedan conformes con esos once, sino que le añaden diecinueve más, principios, principio de buena fe, principio de proporcionalidad, principio de responsabilidad, principio de interdicción de arbitrariedad, bueno realmente un buen diccionario de principios donde están descritas cada una de las características que debe tener el servicio público. Pienso, mis queridos colegas asambleístas, que la Asamblea debe dedicarse a cosas mucho más importantes y trascendentes, antes que relevarle al Ministro de sus responsabilidades y les voy a señalar un caso concreto. Cuando se le acusaba al señor Ministro de Educación de no haber cumplido con una reglamentación que le obligaba a asegurar las escuelas y los colegios, pretendió, en un principio, radicar la responsabilidad a la falta de aseguramiento en el

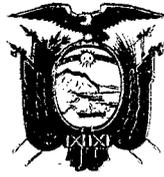


REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

director de la zona, en el director de la oficina que tenía que tratar la administración educativa en el sector, creyó que era el director del distrito el que estaba responsabilizado en la tarea de asegurar las escuelas. Señores, la Administración Pública en varios ministerios se ha dividido, se ha reorganizado, ya no toma en cuenta lo que señala el artículo doscientos cuarenta y dos de la Constitución que señala cómo está organizado el territorio, por regiones, por provincias, por cantones, por juntas parroquiales. En el Ministerio de Educación, por ejemplo, la ley divide al Estado, al territorio en distritos, una concepción distinta y, por lo tanto, el Ministro pretende a través de los distritos dar el servicio de educación en el Ecuador y por eso el Ministro de Educación en un principio señaló que era responsabilidad del distrito y no del Ministro el no haber asegurado. La única autoridad que está obligada a cumplir con todo lo que hace su Ministerio es el Ministro, nosotros no tenemos por qué aprobar un Proyecto de Ley en donde se señalen nuevas funciones, nuevas organizaciones dentro de ese Ministerio para que se cumplan con estos treinta y nueve principios con los cuales se encabeza este Proyecto de Ley. Señores, hay que ser más eficientes en la Administración Pública, existe una Secretaría de Administración Pública que debe aprobar los reglamentos necesarios para cumplir con todas las responsabilidades y todas las obligaciones y repartir estos reglamentos en los ministerios correspondientes para que cumpla cada ministerio con sus obligaciones y no a través de una ley, que va a ser más difícil, más complejo, uno no va a saber a quién reclamar si al que tomó la decisión, porque le encargaron o al ministro que corresponde. Creo, señores, que la agilidad en la gestión pública debe ser el objetivo central del todo Gobierno, por lo tanto, propongo, señores assembleístas, que este Proyecto de Ley tan extenso, tan estudiado, tan analizado se lo archive.



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

Gracias. -----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Tiene punto de información, asambleísta Mauro Andino. -----

EL ASAMBLEÍSTA ANDINO REINOSO MAURO. Permítame, señora Presidenta, discrepar totalmente, parece que el señor Asambleísta ni siquiera ha tomado el tiempo de leer de lo que dice este proyecto para proponer el archivo del mismo. Eso es ir en contra de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas, que están garantizados en la Constitución de la República para obtener de las diferentes instituciones del Estado una atención eficaz, ágil, dinámica y transparente. Le invito a leer qué dice, por ejemplo, el artículo sesenta y nueve del proyecto, supongo que no ha leído, "Efectos de la delegación. Son efectos de la delegación: Uno. Las decisiones delegadas se consideran adoptadas por el delegante. Dos. La responsabilidad por las decisiones adoptadas corresponden al delegado". Clarito, señor Asambleísta. Tercero, es asombroso escuchar a un Parlamentario que diga que la Asamblea debe dedicarse a asuntos más importantes. Qué absurdo, señora Presidenta, si hoy estamos queriendo dotarle al Ecuador por primera ocasión de un Código Orgánico Administrativo, para evitar la dispersión de normas que crean inseguridad jurídica. Decir, señora Presidenta, que se deben emitir reglamentos y repartir como hojas volantes a las diferentes instituciones del Estado es no saber lo que dice el artículo setenta y seis de la Constitución de la República, señora Presidenta, con su venia, qué es lo que dice el artículo setenta y seis numeral tres: "Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que al momento de cometerse no



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza, ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley". No en reglamentos, eso es desconocer lo que dice la norma constitucional. Le invito con mucho respeto al señor Asambleísta a que se dé tiempo para que revise, para que lea y eso les hago con el respeto a todos a que revisen, porque lo que queremos, insisto, es garantizar los derechos de los ciudadanos, señora Presidenta. Muchísimas gracias. -----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Ha pedido réplica, asambleísta Ricardo Moncayo. -----

EL ASAMBLEÍSTA MONCAYO CEVALLOS RICARDO. Gracias, señora Presidenta. Jamás opino sobre lo que no sé, trato de opinar justamente sobre lo que he comprendido y que he logrado interpretar de la lectura del documento. Permítanme que revise con ustedes el texto de este Proyecto de Ley. "Artículo ochenta y dos. Actividad de la administración. Las actuaciones administrativas son: Uno. Acto administrativo; 2. Acto de simple administración". ¿Qué diferencia hay entre acto administrativo y acto de simple administración? "Tres. Contrato Administrativo". ¿Dónde está la diferencia?, ¿a través de qué se convierte un acto administrativo en contrato administrativo? "Cuatro. Hecho administrativo". ¿Qué diferencia hay entre hecho administrativo y acto administrativo? "Cinco. Acto normativo de carácter administrativo". En este artículo ochenta y dos se resume definitivamente lo que es la administración a través de actos o hechos, claro que hay confusión porque en el artículo ciento doce, por ejemplo, de este Proyecto de Ley, que les pido que lo revisen, artículo ciento doce,



REPÚBLICA DEL ECUADOR

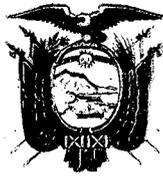
Asamblea Nacional

Acta 405

Capítulo Cuatro, se refiere a "Hecho administrativo". Este mismo documento contiene dos artículos que dicen exactamente lo mismo, "Hecho administrativo es toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos, que sea que exista un acto administrativo previo". Señores, yo les pido a todos que revisen este documento, no aprobemos un mamotreto, como el que estamos ahorita analizando, definitivamente todo lo que hace un ministro es una acción administrativa y, por lo tanto, él es el único responsable, no necesita que haya un grupo de dos o tres o cuatro que firmen un contrato y que asuman ellos la responsabilidad. El ministro es el único responsable, señores asambleístas. Gracias. -----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Tiene la palabra, asambleísta Ramiro Aguilar. -----

EL ASAMBLEÍSTA AGUILAR TORRES RAMIRO. Gracias, señora Presidenta. Por primera vez en tres años y más, voy a permitirme discrepar con mi querido amigo, colega de oposición, Ricardo Moncayo, a quien no está por demás decir, que respeto y considero mucho. Pero, a ver, este Código efectivamente y no pensaba hablar en el debate, pero creo que es importante matizar algunas cosas. Este Código es indispensable, indispensable, no solamente es bueno, es indispensable para el ordenamiento de la Administración Pública en el Ecuador. ¿Y por qué es indispensable? Porque desde hace muchos años el Ecuador ha venido desarrollando el derecho administrativo de una manera satelital, es decir, normas de derecho administrativo se venían incorporando en leyes precisamente relacionadas con las gestiones y competencias de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

cada órgano de la administración. Es una de las expectativas más grandes que ha tenido el mundo del Derecho en el Ecuador, el foro es precisamente la compilación de las normas administrativas en un solo Código y hay matices, el Derecho Administrativo, como tal, y así se estudian en las facultades del Derecho, está distribuido en función de qué afecta cada círculo de la Administración Pública. Entonces, tenemos la composición de la Administración Pública, como tal, los principios que inspiran a la Administración Pública, luego la naturaleza del acto administrativo y también hay distintos matices en el acto administrativo, por eso es importante considerar lo que es un acto administrativo, lo que es un acto de mera discrecionalidad, un hecho de la Administración Pública, hay matices. No es el momento para entrar en el puntillismo teórico, que haga confundir el rol de un Legislador en un representante de los ciudadanos a un mal profesor de Derecho, pero hay matices. Y luego hay que tratar el tema del contrato administrativo, de hecho si a mí me pidieran una opinión personal, les diría que la Ley de Contratación Pública debería incorporarse como un apartado del Código Administrativo, porque el contrato administrativo no es otra cosa que aquel que se traduce en las licitaciones, en los concursos de precios y eso tiene que estar regulado también de manera firme, de manera categórica en un cuerpo normativo que no sea cambiado de la forma tan vulnerable con la que se cambia la Ley de Contratación Pública. Luego viene el tema de la jurisdicción administrativa de cómo se juzgan las faltas administrativas, cómo se juzgan en la vía administrativa, porque hay dos formas, dos procedimientos: El procedimiento judicial que es aquel que se tramita ante el Contencioso Administrativo y el procedimiento sancionatorio, que se tramita dentro de la propia Administración Pública. Y, entonces, el administrado debe tener las reglas claras de cómo se va a



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

llevar a cabo el procedimiento en virtud del cual se le va a tramitar una eventual sanción. Que este Código, señor Presidente de la Comisión, merece que se puja, sí, señor. Le haré llegar a lo largo de las próximas semanas, cuando ya estemos libres de leyes económicas urgentes, las observaciones que son necesarias para pulir la redacción del Código. Pero es importante, es indispensable que el ordenamiento jurídico ecuatoriano cuente con un Código Orgánico Administrativo, esta ha sido una viejísima aspiración del foro, una viejísima aspiración de la academia y obviamente tiene que traducirse en un instrumento reflexionado, técnico, porque si hay algo dentro del mundo del Derecho, donde lo político está al margen totalmente, donde no se puede construir un discurso político es en el mundo del Derecho Administrativo, siendo como es el Derecho que más directamente afecta al ciudadano, porque es la relación entre el ciudadano como persona y el ente público como contraparte en una relación de convivencia. El ciudadano debe tener, entonces, la certeza de que su relación con la administración central o con los gobiernos autónomos descentralizados sea una relación reglada, normada, previamente establecida en un solo cuerpo normativo. En el Ecuador, y esto para ir terminando mi intervención, ha sido tanto el vacío normativo que durante muchos años se ha venido aplicando en el Ecuador el Estatuto del Régimen Jurídico de la Administración Pública, que fue expedido por decreto y que en realidad tiene el rango jurídico de un reglamento y que no obstante, o mejor dicho, a pesar de tener el rango de reglamento, es la única referencia que se tenía en términos de Derecho Administrativo para poder entender lo que son los recursos, lo que son los actos administrativos, lo que es la personalidad jurídica del Estado, la representación judicial de los ministerios, la representación legal de los ministros. Entonces, obviamente para poder suplir la situación



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

anormal de estar regulado por un reglamento expedido por decreto, es importante que la Asamblea Nacional dicte un Código Orgánico Administrativo. Presidente de la Comisión, quedo pendiente de mis observaciones, porque hay cosas que cambiar, hay cosas que pulir incluso en los principios, incluso en los principios, porque hay que entender, Presidente, que si bien el acto administrativo tiene principios, no hay que extenderlos tampoco a lo que son las políticas públicas. Entonces, percibo en una primera lectura del Título Preliminar, que por ahí hay un exceso de generosidad normativa, tratando de que el Código incluya también una reflexión en torno a lo que deberían ser las políticas públicas y por eso extendemos los principios o lo redactamos de una manera demasiado general. Quedo al pendiente, Presidente, señora Presidenta, y reitero con el enorme afecto y respeto que le tengo al asambleísta Moncayo, creo que esta vez estuvo equivocado. Gracias. -----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Vamos a cerrar este debate con la intervención de la asambleísta Marisol Peñafiel. -----

LA ASAMBLEÍSTA PEÑAFIEL MONTESDEOCA MARISOL. Compañera Presidenta, colegas asambleístas: Coincido con lo que ha expresado el colega Ramiro Aguilar, porque es necesaria la adopción de un cuerpo normativo que resuelva los problemas cotidianos de la sociedad y que tienen relación con los entes de Estado. La Constitución de Montecristi cambia su estructura de Estado, que parece que algunos asambleístas todavía no lo entienden. El Estado, como lo conocemos hoy, basado en la organización política y jurídica, que está en relación con la sociedad y que está íntimamente ligado al desarrollo normativo, qué es lo que



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

desarrolla y qué es lo que determinan esas relaciones entre la Administración Pública, por un lado, y sus ciudadanos, cuando se convierte por las interacciones en administrado. Parece que se le olvida al colega Asambleísta, que dice que estamos perdiendo el tiempo en el debate y que debe archivar esta normativa. Cómo no vamos a adecuar formal y legalmente lo que prescribe la Constitución de la República y que además invocó los artículos, el dos veinticinco en el cual determina cuál es el objeto de esta normativa. Señora Presidenta, creo que es bueno recordar qué pasaba antes con el tema normativo en Derecho Administrativo, ya lo refiere el tratadista Marco Morales en uno de sus compendios y determina que la historia ecuatoriana por décadas intentó contener en una sola norma los principios básicos sobre el proceso administrativo, sobre los actos administrativos, su procedimiento, su norma jurídica y su naturaleza distinta. Pero, en la década perdida, en la década de los noventa lo que nos intencionaron es llevar bajo este modelo, de este compendio llevar a modelos privatizadores bajo el modelo de modernización. Parece que eso es lo que extraña el colega que quiere archivar esta normativa, que es necesaria, porque digo en esta década, en los noventa, se intentó llevar acabo la codificación del Derecho Administrativo con una visión de demostrar el aparato estatal y dejar las reglas contractuales exclusivamente a la relación administrativa y que no pudo ser plasmada afortunadamente en una sola norma, porque se maquillaron de modernización, aunque se trataba de privatización. Por eso esos intentos de la década perdida no se llevaron a efecto y en buena hora. Pero, qué tiene que ver el tema del debate del Derecho Administrativo, que es una norma general de la potestad pública y en tanto es una norma fundamental de un Estado constitucional de derechos y de justicia. Por eso la Comisión ha reformulado el proyecto

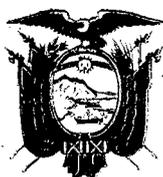


REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

inicial y quiero felicitar la apertura del Presidente de la Comisión y de quienes integramos la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, porque en el proyecto inicial, con el fin de responder a una serie de figuras del nuevo Derecho Administrativo, no se cogían algunos de los temas que son de lo cotidiano, que lo planteaba el colega Ramiro Aguilar. Creo que además también, con justa razón la Comisión en el debate, lo que ha hecho es desarrollar los principios y reglas de las actividades administrativas con sus potestades, que sean estas regladas, no discrecionales, entendiéndose estas últimas dentro del marco de la juridicidad, además de las etapas del procedimiento administrativo, sea constitutivo, emisión del acto administrativo e impugnativo. Y me parece importante, porque aquí se ha dicho que lo mismo da acto administrativo, acto simplemente administrativo y la norma lo que hace es aclarar esos conceptos, cuál es la diferencia sustancial para aquello. La diferencia entre estas actuaciones son sus efectos, sus efectos que producen, solo por poner un ejemplo, el acto administrativo produce efectos directos, el acto simplemente administrativo produce efectos indirectos. Y para ya aclarar porque lo que se ha manifestado, parece ser que no se leyeron los artículos ochenta y siguientes de la propuesta y de la iniciativa, sí me parece importante señalar estas diferencias. ¿Qué es un acto simple administrativo? Es toda declaración unilateral interna o inter orgánica realizada en ejercicio de la función administrativa que produce actos jurídicos individuales de forma indirecta, en vista de que solo afectan a los administrados o a través de actos, reglamentos y hechos administrativos. ¿Y qué es el acto administrativo en sí? Es esa declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa. Eso es lo que no se comprende. Pero vayamos mucho más allá, compañera Presidenta



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

y colegas asambleístas. ¿Qué es el hecho administrativo? El hecho administrativo, en cambio, es toda actividad material traducida en operaciones técnicas, actuaciones físicas, ejecutadas en el ejercicio de una administración que permite hacer esta diferenciación, pero que además, ¿cuál es el efecto que causa? Son efectos jurídicos directos o indirectos ya sea que medie o no una decisión de acto administrativo previo. Por supuesto que cuando no se lee la normativa, se dice que es inoficioso, se repiten los mismos términos, parecería ser que al Parlamentario le confunden esos temas, pero a quien demanda la restitución de un derecho sabe que precisamente esto es lo que requiere para que se repare y se restituya su derecho y además la Comisión recoge principios elementales. Si bien en materia del Derecho en general, cuáles son esos principios constitucionales que rige a todo proceso, ya el colega asambleísta Mauro Andino nos hablaba del principio de legalidad, del principio de proporcionalidad, del principio de racionalidad, del principio de contradicción, pero el colega Asambleísta dice para qué nos sirven tantos principios, precisamente son los principios que hacen efectiva la tutela judicial y además en el caso del Derecho Administrativo lo que hay que determinar y hay que señalar es que existe un principio de informalismo a favor del administrado y que se expresa en los artículos que la Comisión ha recogido en el debate. Me parece importante también, colegas asambleístas, señalar que el Proyecto del Código Administrativo, dentro del procedimiento, se han determinado como especial el procedimiento sancionador donde la carga de la prueba recae en la administración y donde hechos probados en resoluciones judiciales en firme vinculan a la administración respecto de los procedimientos sancionadores que se tramiten como consta en el artículo dos treinta y seis que es complementario con los principios que hemos establecido,



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Acta 405

porque el tema del procedimiento es fundamental, donde la carga de la prueba recaiga precisamente en la administración y donde los hechos probados en resoluciones judiciales se vuelvan vinculantes, pero claro... -----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Tiene un minuto, Asambleísta. -----

LA ASAMBLEÍSTA PEÑAFIEL MONTESDEOCA MARISOL. ...para quien no entiende dice que esto es inoficioso, porque lo que pretende es revertir la carga de la prueba y eso en derecho no es pertinente ni puede darse como un hecho que la norma recoja. Señora Presidenta, he de reconocer la apertura que ha existido en la Comisión, este es un primer debate, nosotros necesitamos tener insumos que mejoren la normativa, pero insumos irracionales como el de archivar la norma, de una deuda histórica con la sociedad no la vamos a recoger, por el contrario, creo que la Comisión va a seguir debatiendo las propuestas que salgan de los actores directamente ligados y creo que este es un avance sustancial en el derecho administrativo en la región y pioneros aquí en nuestro país. Gracias, Señora Presidenta. -----

LA SEÑORA PRESIDENTA. Gracias, Asambleísta, cerramos este debate sobre el Libro Preliminar y Libro Primero, oportunamente a través de Secretaría General se realizará la convocatoria para la continuidad en el debate del Libro II, Libro III y Libro IV. Con esto suspendemos la sesión número 405 del Pleno de la Asamblea Nacional. -----

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



REPÚBLICA DEL ECUADOR

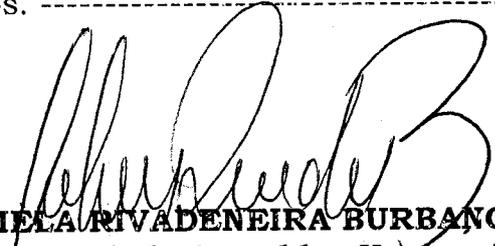
Asamblea Nacional

Acta 405

la sesión. -----

VI

La señora Presidenta suspende la sesión cuando son las doce horas treinta y cuatro minutos. -----


GABRIELA RIVADENEIRA BURBANO
Presidenta de la Asamblea Nacional


LIBIA RIVAS ORDÓÑEZ
Secretaria General de la Asamblea Nacional

RPS/emm.