CC BY NC SA

Revista de Derecho Directum. Vol. 3, No. 2, pp. 25-42. Julio-Diciembre 2026
ISSN: 3028-8754. ISSN Elect. 3028-8762. Universidad Católica de Cuenca

Formas de terminar el procedimiento administrativo

Ways of Terminating Administrative Proceedings

Recepción: 22 de enero de 2026

Revisión: 2 de febrero de 2026

Aceptación: 18 de marzo de 2026

Publicación: 6 de julio de 2026

Miguel Agustín Crespo Crespo
Universidad Católica de Cuenca
Correo: mcrespo@ucacue.edu.ec
ORCID: https://orcid.org/0009-0008-5960-2192

https://doi.org/10.26871/directum.v3.n2.51

Cita sugerida:
Crespo Crespo, M. A. (2026). Formas de terminar el procedimiento administrativo. *Revista de Derecho Directum*, 3(2), 25-42. https://doi.org/10.26871/directum.v3.n2.51

Resumen

El presente trabajo estudió la relación entre las diversas formas de terminación del procedimiento administrativo en Ecuador y el marco regulatorio del Código Orgánico Administrativo (COA). Se abordó el procedimiento como el trámite en sede administrativa para atender peticiones y reclamaciones, cuya respuesta debe ser motivada por la administración. El estudio analizó de manera detallada tanto la resolución expresa como las formas extraordinarias de finalización: el silencio administrativo (positivo y negativo), el desistimiento, el abandono, la caducidad, la causa imprevista y la terminación convencional. Se enfatizó la distinción entre nulidad e ilegalidad del acto, así como los mecanismos procesales para la ejecución de actos presuntos en la vía judicial.

Palabras clave: acto administrativo, terminación, Ecuador, derecho administrativo.

Abstract

This study examined the relationship between the various forms of termination of administrative proceedings in Ecuador and the regulatory framework of the Organic Administrative Code (COA). The procedure was approached as the administrative process for handling requests and complaints, the response to which must be justified by the administration. The study analyzed in detail both the express resolution and the extraordinary forms of termination: administrative silence (positive and negative), withdrawal, abandonment, expiration, unforeseen circumstances, and conventional termination. The distinction between nullity and illegality of the act was emphasized, as well as the procedural mechanisms for the execution of presumed acts in the judicial sphere.

Keywords: Administrative Act, Termination, Ecuador, Administrative Law.

Introducción

El derecho administrativo contemporáneo en Ecuador ha experimentado una transformación estructural y normativa sin precedentes a raíz de la implementación del Código Orgánico Administrativo (COA). Esta norma surge con el objetivo primordial de unificar y simplificar los procedimientos de todas las instituciones que integran la administración pública, abarcando desde las entidades de la Función Ejecutiva hasta los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), eliminando así la dispersión jurídica que imperaba con reglamentos anteriores como el ERJAFE. En este nuevo escenario, el procedimiento administrativo se define no solo como un mero trámite formal, sino como la garantía de los derechos de los administrados, fundamentado en el derecho constitucional de petición y en el deber ineludible de la administración de emitir respuestas debidamente motivadas a toda clase de reclamaciones.

Bajo la óptica del COA, el órgano competente tiene la obligación estricta de resolver mediante un acto administrativo, el cual se entiende como la declaración unilateral de voluntad que produce efectos jurídicos individuales o generales. Sin embargo, la realidad de la gestión pública presenta escenarios donde el procedimiento no siempre concluye con una resolución expresa en los plazos previstos, los cuales generalmente se fijan en un mes tras la etapa de prueba.

Esta falta de pronunciamiento oportuno obliga a considerar formas extraordinarias de terminación que buscan evitar la indefensión del ciudadano y la incertidumbre jurídica. Entre estas figuras, el silencio administrativo positivo aparece como una solución jurídica de gran relevancia, permitiendo que el transcurso del tiempo convierta la inacción estatal en una respuesta favorable, siempre que se cumplan requisitos de legalidad y no se incurra en vicios de nulidad.

El presente trabajo propone realizar un análisis profundo de estos diversos medios de terminación del procedimiento. Además de la resolución y el silencio administrativo, se exploran figuras procesales como el desistimiento y el abandono, donde la voluntad o negligencia del administrado juegan un rol determinante en la conclusión del expediente.

Asimismo, se examina la caducidad como una sanción a la inactividad de la propia administración en procedimientos de oficio, y otras causales como la terminación convencional o la aparición de causas imprevistas que imposibilitan materialmente la continuación del trámite. A través de este ejercicio académico, se busca ofrecer una visión clara de los plazos, efectos y naturaleza jurídica de cada mecanismo, proporcionando una herramienta de comprensión fundamental para los operadores del sistema jurídico ecuatoriano.

Desarrollo

El procedimiento y el acto administrativo, algunas consideraciones generales

Para abordar adecuadamente esta temática, resulta necesario partir de una conceptualización del procedimiento administrativo. En este sentido, Pérez (2020) lo define de la siguiente manera:

> El trámite que se desarrolla en sede administrativa, que se denomina precisamente procedimiento administrativo. En la Función Ejecutiva y sus instituciones resulta aplicable el procedimiento descrito en el derogado Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva (ERJAFE). Actualmente, el Código Orgánico Administrativo (COA) establece los procedimientos de todas las instituciones y entidades que integran la administración pública, incluyendo aquellos desarrollados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), a partir de las reformas introducidas al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). En todo caso, la Constitución reconoce el derecho de petición, que comprende toda clase de reclamaciones, así como el deber de la administración de emitir las respuestas debidamente motivadas. (p. 55)

De la definición expuesta se desprende que el procedimiento administrativo constituye el conjunto de actuaciones desarrolladas en sede administrativa para atender las peticiones, solicitudes y reclamaciones formuladas por los administrados. Como correlato de ello, surge la obligación de la administración pública de emitir una respuesta debidamente motivada, en observancia de los principios de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso. A partir de esta premisa, resulta pertinente analizar los distintos mecanismos de terminación del procedimiento administrativo previstos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

En este contexto, el COA consagra como regla general la obligación de la administración pública de resolver expresamente los procedimientos sometidos a su conocimiento. Así, el artículo 202 dispone que:

> El órgano competente resolverá el procedimiento mediante acto administrativo. El vencimiento de los plazos previstos para resolver no exime al órgano competente de su obligación de emitir el acto administrativo. Las administraciones públicas no pueden abstenerse de resolver con la excusa de la falta u oscuridad de la ley. (COA, 2017, art. 202)

De la disposición citada se evidencia que el legislador ha impuesto a la autoridad administrativa el deber ineludible de emitir una decisión expresa respecto de las pretensiones planteadas por los administrados. En consecuencia, la falta de pronunciamiento dentro de los plazos legalmente establecidos no extingue dicha obligación, sino que da lugar a

determinadas consecuencias jurídicas previstas por el propio ordenamiento, entre ellas, las distintas formas de terminación del procedimiento administrativo que serán objeto de análisis.

Continuando con el análisis, el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo define al acto administrativo como:

> La declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo. (COA, 2017, art. 98)

De la definición transcrita se desprende que el acto administrativo constituye una manifestación unilateral de voluntad de la administración pública destinada a producir consecuencias jurídicas directas. Dichos efectos pueden recaer sobre una persona determinada o sobre una pluralidad de destinatarios, según la naturaleza del acto emitido. Como ejemplo de acto administrativo de efectos individuales puede mencionarse una acción de personal mediante la cual se designa o encarga un cargo público a un servidor determinado.

Ahora bien, con relación a los actos administrativos con efectos generales, el doctrinario Zavala Egas (2005) considera que esta actuación administrativa se encuentra direccionada a una pluralidad de personas que son indeterminadas, y a manera de ejemplo señala el acto de convocatoria de los aspirantes a llenar una vacante de juez; finalmente, los efectos jurídicos que producen deben ser directos, puesto que, si tuvieran el carácter de indirectos, estaríamos frente a los actos de simple administración. En ese mismo sentido, es necesario determinar los elementos del acto administrativo, que son los siguientes:

a) Competencia. Sobre este elemento, el artículo 49 del COA menciona que "el órgano administrativo es la unidad básica de organización de las administraciones públicas. Sus competencias nacen de la ley y las ejercen los servidores públicos, de conformidad con las normas e instrumentos que regulan su organización y funcionamiento" (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 49).
b) Objeto. Al respecto, se puede señalar que es todo lo que el acto decide o resuelve. Por lo tanto, si hay un vicio en el objeto, implica necesariamente que el acto tenga un conflicto con las disposiciones de la ley.
c) Voluntad. Sobre este tema se puede indicar que "es la expresión de la administración a través de sus actos. Ella está dirigida a su vez por dos elementos: la causa y la finalidad" (Gordillo, 2012, p. 6).
d) Causa. En lo que respecta a este elemento, se puede indicar que se convierte en el antecedente de hecho que exige la norma para que se produzca determinada consecuencia.

e) Procedimiento. Es la forma o los pasos que debe transitar la administración pública para emitir un acto administrativo. En su dimensión material se comprende que el procedimiento garantiza los derechos de los particulares. La omisión del mismo produce un acto nulo.
f) Motivación. Cuando hablamos de este elemento, nos referimos a la idea de exponer las razones que han llevado a la administración a dictar el acto administrativo.

De lo expuesto, y a manera de ejemplos, del acto administrativo podemos citar a una acción de personal en la que se le encarga un puesto a un servidor público; una resolución sancionatoria, una resolución que atiende el recurso de apelación; la resolución que desestima un recurso de revisión; la declaratoria de utilidad pública; la declaratoria de expropiación; la resolución que sanciona con la destitución de un cargo.

Continuando con el análisis, es necesario señalar que, si el acto administrativo no cumple con estos requisitos de validez, el resultado puede ser la nulidad o la ilegalidad. Sobre este tema, se ha pronunciado la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia nro. 116-06, en el juicio nro. 239-2003, con relación a la distinción entre la nulidad e ilegalidad del acto administrativo, ha señalado lo siguiente:

> La doctrina de los actos administrativos establece que los requisitos esenciales de dichos actos a saber serían: la competencia del órgano, el cumplimiento de los presupuestos de hecho previstos en la ley para que el acto pueda ser dictado, el objeto y contenido lícitos, la ausencia total del procedimiento administrativo previo, el acatamiento de los fines previstos en el ordenamiento jurídico y la motivación. La ausencia o incumplimiento de uno de ellos, de conformidad con las teorías de la nulidad, resultaría en una nulidad absoluta radical o de pleno derecho del acto, lo que provocaría la inexistencia del mundo jurídico del mismo. Lo contrario sucedería con los vicios del acto administrativo que generan nulidad relativa (anulabilidad), los cuales, al no ser graves, serían susceptibles de ser superados a través de convalidaciones, evitando así la invalidez del acto. Por su parte la ilegalidad es definida como la infracción de ley prohibitiva, incumplimiento de ley imperativa, ilegitimidad, abuso (Sentencia nro. 116-06, 2006).
>
> Dentro de la teoría de los actos administrativos, las infracciones a la ley se pueden generar en la consecución de cualquiera de los requisitos esenciales de los actos administrativos. c) De las consideraciones expuestas, en virtud de las disposiciones y doctrina indicada, se concluye que, en el sistema jurídico ecuatoriano, (...) la nulidad y la ilegalidad, tienen ciertos matices. Así en la formación del acto administrativo, cuando cualquiera de sus requisitos esenciales adolezca de un vicio contrario a derecho, el acto sería ilegal, mas si estos requisitos adolecieran de deficiencias graves que no fuera posible convalidarlos el acto adolecería de nulidad absoluta. Respecto de ellos, de manera jerárquica la Constitución de la República y la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa restringirían a los casos de nulidad

> absoluta a la falta de motivación, la incompetencia del ente que lo emite, y la inobservancia de las formalidades (procedimiento) para la emisión del acto, siempre que su influencia sea determinante en la resolución. (Sentencia nro. 116-06, 2006)

De lo expuesto, se establece que el acto administrativo será nulo cuando no cumpla con aquellos requisitos esenciales como son: la competencia del órgano, el cumplimiento de los presupuestos de hecho previstos en la ley para que el acto pueda ser dictado, el objeto y contenido lícitos, la ausencia total del procedimiento administrativo previo, el acatamiento de los fines previstos en el ordenamiento jurídico y la motivación; mientras que, el acto administrativo podría ser ilegal, cuando este infrinja una norma prohibitiva, o incumpla una ley imperativa.

Con relación al plazo de resolución, el artículo 203 del Código Orgánico Administrativo establece que:

> El acto administrativo en cualquier procedimiento será expreso, se expedirá y notificará en el plazo máximo de un mes, contado a partir de terminado el plazo de la prueba. El transcurso del plazo máximo para resolver un procedimiento y notificar la resolución se puede suspender, únicamente en los supuestos expresamente recogidos en este Código. (COA, 2017, art. 203)

Por otra parte, el artículo 204 *ibidem* en lo que respecta a la ampliación extraordinaria del plazo para resolver indica que:

> En casos concretos, cuando el número de personas interesadas o la complejidad del asunto exija un plazo superior para resolver, se puede ampliar el plazo hasta dos meses. Contra la decisión que resuelva sobre la ampliación de plazos, que debe ser notificada a los interesados, no cabe recurso alguno. (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 204)

De las normas transcritas se desprende que la autoridad administrativa tiene el plazo de un mes para resolver el procedimiento administrativo, y de manera extraordinaria podrá ampliarse hasta dos meses por dos motivos: a) por el número de personas interesadas, y b) por la complejidad del asunto, sin que la norma señale cuántas personas interesadas deben concurrir al procedimiento para que reúna esta condición, de igual manera, respecto a la problemática del asunto, entendiéndose que será la discrecionalidad del funcionario público a quien le corresponderá explicar de manera motivada las razones que se han presentado para ampliar el plazo para resolver el asunto puesto a su conocimiento.

Asimismo, el artículo 205 del Código Orgánico Administrativo dispone que "el acto administrativo expresará la aceptación o rechazo total o parcial de la pretensión de la persona interesada, los recursos que procedan, el órgano administrativo o judicial ante el que deban presentarse y el plazo para interponerlos" (COA, 2017, art. 205).

De la disposición citada se desprende que el acto administrativo no solo debe contener una decisión expresa respecto de las pretensiones formuladas por el administrado, sino

también informar los mecanismos de impugnación disponibles, la autoridad competente para conocerlos y los plazos previstos para su interposición. Sin embargo, en la práctica administrativa es frecuente advertir que las resoluciones se limitan a aceptar o rechazar las pretensiones planteadas, omitiendo en ocasiones la identificación precisa de los recursos procedentes o de la autoridad ante la cual estos deben presentarse.

No obstante, dicha omisión no necesariamente determina la nulidad o ilegalidad del acto administrativo. Ello se debe a que tales elementos no constituyen requisitos esenciales para su validez, como sí ocurre con la competencia, el procedimiento o la motivación. En consecuencia, se trataría de una irregularidad susceptible de subsanación que, por sí sola, no afecta la existencia jurídica del acto ni compromete necesariamente su eficacia.

Por otra parte, el Código Orgánico Administrativo contempla situaciones excepcionales en las que la administración pública puede emitir actos administrativos bajo un régimen especial, particularmente cuando concurren circunstancias de emergencia que justifican una actuación inmediata de la autoridad competente:

> En aquellos casos en que medie una situación de emergencia, en referencia a acontecimientos catastróficos, la continuidad en la provisión de los servicios públicos, situaciones que supongan grave peligro para las personas o el ambiente o de necesidades que afecten el orden interno o la defensa nacional, debidamente motivada, el órgano competente puede emitir el acto administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo previstos en este Código. Este acto administrativo contendrá la determinación de la causal y su motivación, observando en todo caso los derechos individuales, el deber de motivación y la debida razonabilidad. (COA, 2017, art. 206)

El silencio administrativo como forma de terminar el procedimiento administrativo

Con relación a esta forma de terminar el procedimiento administrativo, el COA (2017) en su artículo 207 establece que "los reclamos, solicitudes o pedidos dirigidos a las administraciones públicas deberán ser resueltos en el término de treinta días, vencido el cual, sin que se haya notificado la decisión que lo resuelva, se entenderá que es positiva" (art. 207). Conforme lo analizado, podemos indicar que el silencio administrativo puede provenir de reclamos, solicitudes o pedidos formulados por los interesados y dirigidos a las administraciones públicas, deben ser resueltos en el término de treinta días y notificados a sus destinatarios, por lo tanto, vencido ese lapso sin que se haya notificado la decisión que lo resuelva, el efecto que le da la ley es que esa respuesta ha sido positiva.

Es necesario señalar que, en nuestra legislación, sí existe el silencio administrativo negativo, que acontece en asuntos conocidos por la Contraloría General del Estado con relación a las órdenes de reintegro en particular conforme así se ha pronunciado la Sala

Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Así se desprende de la revisión de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que en su artículo 85 respecto de la denegación tácita menciona que:

> Las resoluciones de la Contraloría General del Estado, sobre impugnación de responsabilidades civiles culposas y sobre reconsideraciones de órdenes de reintegro, se someterán a los plazos previstos en esta Ley. Su falta de expedición causará el efecto de denegación tácita y el interesado podrá ejercitar las acciones previstas en la ley. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, art. 85)

Otro caso es aquel que consta en el COA al regular el recurso extraordinario de revisión, cuando en su artículo 234 dice que "el recurso extraordinario de revisión, una vez admitido, debe ser resuelto en el plazo de un mes, a cuyo término, en caso de que no se haya pronunciado la administración pública de manera expresa se entiende desestimado" (COA, 2017, art. 234). En ese mismo sentido, el artículo 207 respecto del silencio administrativo menciona lo siguiente:

> Para que se produzca el silencio administrativo, el acto administrativo presunto que surja de la petición, no debe incurrir en ninguna de las causales de nulidad prescritas por este Código. El acto administrativo presunto que resulte del silencio será considerado como título de ejecución en la vía judicial. Al efecto, la persona interesada incluirá en su solicitud de ejecución una declaración, bajo juramento, de que no le ha sido notificada la decisión dentro del término previsto. Además, acompañará el original de la petición en la que aparezca la fe de recepción. No serán ejecutables, los actos administrativos presuntos que contengan vicios inconvalidables, esto es, aquellos que incurren en las causales de nulidad del acto administrativo, previstas en este código, en cuyo caso el juzgador declarará la inejecutabilidad del acto presunto y ordenará el archivo de la solicitud. (COA, 2017, art. 207)

Respecto a esta forma de terminación del procedimiento administrativo, es necesario considerar que es justamente la petición o el recurso que ha presentado el administrado, lo que generaría el acto administrativo presunto, pero para que sea procedente es requisito sustancial que aquello que se persiga en la petición, no se encuentre incurso en alguna de las causales de nulidad por contener vicios inconvalidables y que se encuentran previstas en el artículo 105 del Código Orgánico Administrativo, siendo ellas las siguientes:

> 1. Sea contrario a la Constitución y a la ley. 2. Viole los fines para los que el ordenamiento jurídico ha otorgado la competencia al órgano o entidad que lo expide. 3. Se dictó sin competencia por razón de la materia, territorio o tiempo. 4. Se dictó fuera del tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado. 5. Determine actuaciones imposibles. 6. Resulte contrario al acto administrativo presunto cuando se haya producido el silencio administrativo positivo, de conformidad con este Código. 7. Se origine en hechos

> que constituyan infracción penal declarada en sentencia judicial ejecutoriada. 8. Se origine de modo principal en un acto de simple administración. El acto administrativo nulo no es convalidable. Cualquier otra infracción al ordenamiento jurídico en que se incurra en un acto administrativo es subsanable. El acto administrativo expreso o presunto por el que se declare o constituyan derechos en violación del ordenamiento jurídico o en contravención de los requisitos materiales para su adquisición, es nulo. (COA, 2017, art. 105)

Por ejemplo, no se produciría un silencio administrativo positivo si la petición tiene por objeto que al administrado se le exonere de un tributo seccional cuya dispensa no se encuentre establecida en la ley; o solicitar un permiso de construcción en una calle ya que es considerada como un bien público, cuyo propietario es el Estado y no los particulares.

En conclusión, no toda petición genera el silencio administrativo positivo, para que este se produzca se requiere que lo peticionado no incurra en causales de nulidad señaladas en el COA. Sobre este punto en análisis, una sentencia de 2 de octubre de 2007 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia ha señalado:

> El acto administrativo presunto derivado de la omisión de la administración pública se ha de presumir legítimo y ejecutivo, como cualquier otro acto administrativo (expreso), salvo que se trate de un acto administrativo irregular, circunstancia en la que la presunción de legitimidad se desvanece por la existencia de vicios inconvalidables. Dicho de otro modo, aunque la regla general consiste en que un acto administrativo presunto, derivado del silencio administrativo es legítimo y ejecutivo, existen actos administrativos presuntos derivados del silencio administrativo que por contener vicios inconvalidables, no pueden ser ejecutados, por ilegítimos. En consecuencia, que para que se produzca el silencio administrativo y este genere un acto administrativo legítimo y válido, la petición debe cumplir ciertos requisitos como son: 1) Que se haya ejercido el derecho ante autoridad competente, 2) Que el funcionario competente no haya respondido en el término de ley, 3) Que lo solicitado se enmarque en los límites de la ley y el derecho, 4) Que la vía escogida sea la prevista en la Ley. (Gaceta Judicial, 2007, p. 2033)

Continuando con el análisis, se puede señalar que el COA regula diferentes casos respecto al silencio administrativo, así que en su artículo 208 sobre la falta de resolución en procedimientos de oficio sostiene lo siguiente:

> En el caso de procedimientos de oficio de los que pueda derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hayan comparecido deben entender estimadas sus pretensiones, por silencio administrativo. En los procedimientos en que la administración pública ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se produce la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones. (COA, 2017, art. 208)

Este precepto legal contiene dos casos diferentes. En el procedimiento de oficio que pueda ocasionar el reconocimiento o la constitución de derechos, los interesados que han comparecido al procedimiento deben entender aceptadas sus pretensiones, si la autoridad administrativa no se ha pronunciado en el tiempo previsto en la ley.

El otro supuesto se refiere al procedimiento sancionatorio o de intervención, que pueda producir efectos desfavorables al administrado, si no se pronuncia en el tiempo señalado en la ley, el efecto es la caducidad, que es otra forma de terminar el procedimiento administrativo y que será analizado posteriormente. Sobre este tema, el artículo 209 *ibidem* menciona que:

> La falta de resolución en procedimientos promovidos por la persona interesada. En los procedimientos que hayan sido iniciados a solicitud de la persona interesada, para obtener autorizaciones administrativas expresamente previstas en el ordenamiento jurídico, transcurrido el plazo determinado para concluir el procedimiento administrativo sin que las administraciones públicas hayan dictado y notificado la resolución expresa, se entiende aprobada la solicitud de la persona interesada. Los actos producidos por silencio administrativo generan efectos desde el día siguiente al vencimiento del plazo máximo para la conclusión del procedimiento administrativo sin que el acto administrativo se haya expedido y notificado. (COA, 2017, art. 209)

Con relación a este apartado de la norma, si el interesado ha presentado solicitud a fin de obtener autorizaciones administrativas previstas en la normativa, en caso de que no sean atendidas en el tiempo previsto en la ley, se entiende aprobada y el acto administrativo presunto, producirá sus efectos desde el día siguiente al vencimiento del plazo máximo para la conclusión del procedimiento, esto es, treinta días contados a partir de concluido el plazo de la prueba. A manera de ejemplo podemos señalar la petición del servidor público a veinticinco días de licencia con remuneración para atender los casos de hija(s) o hijo(s) hospitalizados o con patologías degenerativas que se encuentra contenida en el artículo 27 literal h) de la LOSEP.

Ejecución judicial del acto administrativo presunto

La ejecución del acto administrativo presunto que se origina en la falta de respuesta de la administración, ante un reclamo, petición o solicitud que ha presentado el interesado en aplicación de lo previsto en el artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República del Ecuador, y en lo concerniente al procedimiento a seguir, el mismo se encuentra regulado en el artículo 370A del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) que dispone respecto de la ejecución por silencio administrativo:

> Si se trata de la ejecución de un acto administrativo presunto, la o el juzgador convocará a una audiencia en la que oirá a las partes. Corresponde a la o al accionante demostrar que se

> ha producido el vencimiento del término legal para que la administración resuelva su petición, mediante una declaración bajo juramento en la solicitud de ejecución de no haber sido notificado con resolución expresa dentro del término legal, además acompañará el original de la petición en la que aparezca la fe de recepción. (COGEP, 2015)

Del texto legal transcrito se observa que el legislador ha señalado el procedimiento para ejecutar el acto presunto mediante la realización de una audiencia, sin señalar mayores detalles. Por ello, para resolver este problema procedimental, se debe acudir al código antes invocado, pero con sustento en el artículo 18 del Código Civil que establece las reglas que se emplean para la interpretación de la ley, afirmando que:

> Los jueces no pueden suspender ni denegar la administración de justicia por oscuridad o falta de ley. En tales casos juzgarán atendiendo a las reglas siguientes: (…) 4. El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía. (Código Civil, 2005, art. 18)

En aplicación de la norma legal antes invocada y a fin de encontrar aquellos elementos fundamentales que deben observarse; así, la audiencia se encuentra regulada en el artículo 79 del COGEP que en lo pertinente dice:

> Las audiencias se celebrarán en los casos previstos en este Código. En caso de que no pueda realizarse la audiencia se dejará constancia procesal. (…) La o el juzgador concederá la palabra a las partes, para que argumenten, presenten sus alegaciones y se practiquen las pruebas, cuidando siempre que luego de la exposición de cada una, se permita ejercer el derecho a contradecir de manera clara, pertinente y concreta lo señalado por la contraria. Iniciará la parte actora. (…) Las partes tendrán derecho a presentar de forma libre sus propuestas, intervenciones y sustentos. La o el juzgador concederá la palabra a quien lo solicite y abrirá la discusión sobre los temas que sean admisibles. (…) Se resolverá de manera motivada en la misma audiencia. Las personas serán notificadas con el solo pronunciamiento oral de la decisión. Para la interposición de recursos, los términos se contarán a partir de la notificación de la sentencia o auto escrito. Cualquier solicitud o recurso horizontal presentado por alguna de las partes antes de la fecha de audiencia, no suspenderá su realización. La o el juzgador resolverá dichas peticiones en la misma audiencia. (COGEP, 2015)

De lo expuesto se desprende que el legislador, al establecer que para la ejecución del silencio administrativo positivo el juez debe convocar a audiencia, por lo tanto, debería hacerlo de tal manera que posibilite y garantice el derecho a la defensa por parte de la administración pública, permitiéndole hacer uso de su derecho a la contradicción, y al no establecer el Código Orgánico General de Procesos término para ello, el juez puede establecerlo en aplicación de lo previsto en el artículo 76 del cuerpo legal antes indicado sobre el término judicial que dice: "en los casos en que la ley no prevea un término para

la realización de una diligencia o actuación procesal, lo determinará la o el juzgador, con el carácter de perentorio y vinculante para las partes" (COGEP, 2015, art. 76).

Debido a que la ejecución del silencio administrativo se encuentra regulada dentro del régimen de ejecución de títulos, la audiencia debe concentrarse en verificar la existencia y exigibilidad del acto presunto. El transcurso del tiempo no constituye el único requisito: también debe comprobarse que la petición se presentó ante la autoridad competente y que su contenido no incurre en causales de nulidad. Estas cuestiones deben debatirse en audiencia y resolverse mediante una decisión motivada.

Otras formas de terminación del procedimiento administrativo

La doctrina ha establecido como una de las formas de terminación del procedimiento administrativo al desistimiento. Este, de forma general, puede concebirse como la manifestación de voluntad mediante la cual la persona interesada abandona total o parcialmente el procedimiento y no puede volver a plantear igual pretensión con el mismo objeto y causa; se encuentra regulado en el artículo 211 del COA. Al respecto, el profesor Moreta señala que:

> Solo procede el desistimiento en los procedimientos que se hayan iniciado a petición del interesado. Puede ser total o parcial; si no se expresa, se entiende total. La persona interesada no puede volver a plantear igual pretensión en otro procedimiento con el mismo objeto y causa. Solo afecta a quienes lo soliciten. Se lo debe solicitar hasta antes de la notificación del acto administrativo. Se lo puede realizar de forma escrita o verbal; esta última exige comparecencia para ratificación. (Moreta, 2019, p. 217)

El desistimiento previsto en el COA guarda semejanza con la figura procesal regulada en el COGEP, aunque cada una opera en un ámbito distinto. En el proceso judicial, la parte actora puede desistir de su pretensión antes de la sentencia de primera instancia y no puede presentar nuevamente la misma demanda (COGEP, 2015, art. 237). En sede administrativa, la terminación se explica porque el procedimiento iniciado a petición de parte puede concluir por una manifestación expresa de esa misma persona, dentro de los límites legales.

El abandono, por su parte, constituye una consecuencia de la falta de impulso de la persona interesada en los procedimientos iniciados a su solicitud. Se produce cuando el trámite permanece paralizado durante dos meses por causa imputable a aquella, salvo que existan actuaciones pendientes a cargo de la administración o que, por el estado del procedimiento, no sea necesario el impulso de la parte.

El impulso puede realizarse incluso por correo electrónico, para lo cual las administraciones deben proporcionar los medios y facilidades pertinentes. El abandono no opera cuando existe una resolución firme en fase de ejecución, conforme al artículo 212 del COA.

La caducidad puede definirse como un modo de extinción vinculado con el incumplimiento de condiciones o con el transcurso del tiempo previsto para el ejercicio de una potestad. Dromi (1996) la caracteriza como una competencia legal que permite a la administración extinguir unilateralmente determinadas situaciones jurídicas cuando se verifican sus presupuestos (p. 76).

Respecto a la competencia y el efecto de su ejercicio fuera del tiempo que la ley otorga para su ejercicio, Agustín Gordillo (2012) señala que, "si el plazo constituye un límite al ejercicio de potestades administrativas, su transgresión vicia el acto y corresponde la sanción de nulidad". Así se ha pronunciado la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en su Resolución nro. 039-2019 de 19 de enero de 2019 que en su parte pertinente señala lo siguiente:

> La caducidad es un instituto procesal que opera *ipso facto*, cuando ha transcurrido el término o el plazo legal, sumado a la inacción administrativa dentro de aquel y su obvio efecto es la pérdida que sufre la administración de poder decidir en el caso concreto y, de hacerlo fuera de esa oportunidad, significa que la decisión adoptada carece de valor legal por falta de competencia en razón del tiempo (…) la extinción de ciertas situaciones activas que están acompañadas de la necesidad de cumplir con determinados deberes, cargas o modalidades, tanto así que (…) no existe ilegalidad o vicio alguno en el acto administrativo, que habiliten a la administración del Estado para volver sobre sus actos, sino que simplemente ocurre una circunstancia de hecho a la que el ordenamiento jurídico le atribuye el efecto de generar la extinción del acto administrativo (…). Lo cual provoca en palabras de Madariaga, que se entienda a estas situaciones "(…) el interés general de la colectividad, que sin lugar a duda se encuentra comprometido en la ejecución de las actuaciones admitidas y facilitadas por un acto administrativo de efectos individuales. Si el titular de estas facultades no las ejerce dentro del tiempo previsto, debe la administración velar porque otro interesado pueda desarrollar la misma actividad lícita, en las mismas condiciones y con acceso a los mismos bienes de carácter público, generalmente escasos. (Resolución nro. 039-2019, 2019)

Sobre esta forma de terminar el procedimiento administrativo, los doctrinarios de esta rama del derecho señalan que es necesario distinguir en el ámbito del derecho administrativo, la prescripción con relación a la caducidad. Al respecto la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia publicada en la Gaceta Judicial Serie XVII, nro. 7, p. 2193, del 20 de noviembre de 2001, ha dejado claro que:

> En innumerados fallos de esta sala ha recalcado el hecho de que no pueden confundirse las dos instituciones; prescripción y caducidad y que no deben utilizarse indistintamente. La diferencia existente entre prescripción y caducidad es la siguiente: cuando se alega la extinción del derecho sustancial, se trata de excepción de prescripción; cuando solo se alega la extinción del derecho de iniciar un proceso, se trata de caducidad. En el derecho administrativo,

> jamás se puede hablar de prescripción, sino de caducidad, con el fin de que los actos de la administración queden expuestos a la eventualidad de su revocación o anulación por tiempo indefinido, a fin de evitar una incertidumbre continua en la vida administrativa, es que se fijan términos perentorios más allá de los cuales el interés del particular no puede hacerse valer, no es más conocido. Concordante con lo anterior, hay caducidad cuando no se ha ejercitado un derecho dentro del término que ha sido fijado por la ley o la convención para su ejercicio.

El fin de la prescripción, es tener por extinguido un derecho que, por no haberse ejercitado, se puede presumir que el titular lo ha abandonado; mientras que el fin de la caducidad es preestablecer el tiempo en el cual el derecho debe ser últimamente ejercitado. Por ello en la prescripción se tiene en cuenta la razón subjetiva del no ejercicio del derecho, o sea, la negligencia real o supuesta del titular; mientras que en la caducidad se considera únicamente el hecho objetivo de la falta de ejercicio dentro del término prefijado, prescindiendo de la razón subjetiva, negligencia del titular, y aun de la imposibilidad de hecho. La caducidad opera de manera automática, es decir *ipso iure*, sin que fuese necesario, como en tratándose de la prescripción, que se alegue por la persona a quien favorece, para que sea declarada; caducidad que, por ser de orden público, no admite suspensión por causa alguna, por lo que esto opera inexorablemente por el solo transcurso del tiempo. (Gaceta Judicial, 2001, p. 2193)

De lo transcrito se puede establecer que la caducidad opera de manera automática, sin que sea necesario que el interesado lo alegue, lamentablemente, esta consideración no opera en el sector público, pero independientemente de lo señalado, esta forma de terminar el procedimiento opera por el transcurso del tiempo, límite temporal cuya violación vicia el acto de nulidad por la falta de competencia de la autoridad administrativa. Al respecto, el artículo 213 del Código Orgánico Administrativo, regula la caducidad, pero del procedimiento de oficio, en los siguientes términos:

> Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entienden caducados y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de la persona interesada o de oficio, en dos meses contados a partir de la expiración del plazo máximo para dictar el acto administrativo, de conformidad con este Código. (COA, 2017, art. 213)

En consecuencia, se extinguirá el procedimiento iniciado de oficio y el archivo de las actuaciones procesales, si la autoridad administrativa ha incurrido en la inacción durante dos meses luego de concluido el plazo máximo para dictar el acto administrativo, esto es, tres meses en total, si consideramos el mes que establece el artículo 203 del COA; aunque otros estudios del derecho administrativo, consideran que el tiempo de la caducidad sería únicamente de dos meses, criterio con el que estamos en desacuerdo por lo expuesto. Finalmente, contra la resolución que declara la caducidad, proceden los recursos pertinentes, conforme así lo permite el artículo 214.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la causa imprevista, se puede señalar que esta es una forma de terminar el procedimiento administrativo que ha sido definida por el Código Orgánico Administrativo en el artículo 215 como la imposibilidad material de continuar con el procedimiento por este motivo. De su contenido se desprende que corresponde a esta causal la fuerza mayor y el caso fortuito que se encuentran definidos en nuestro Código Civil en el artículo 30 indicando que "se llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc." (Código Civil, 2005, art. 30). De la misma forma se puede señalar que:

> Como se observa, el legislador ecuatoriano le ha dado tanto al caso fortuito como a la fuerza mayor, la característica de "imprevisto que no es posible resistir". No existe una diferenciación legal real de estas dos instituciones. Sin embargo, la doctrina ha determinado algunas precisiones y manifiesta ciertos contrastes en los mencionados términos. Según la naturaleza del evento, la mayoría de tratadistas consideran que la fuerza mayor se refiere a hechos provenientes de la naturaleza, mientras que el caso fortuito se trataría más bien de un hecho proveniente del ser humano, que resulta imposible de resistir para el deudor. (Puente y Asociados, 2020)

Si consideramos que la fuerza mayor y el caso fortuito son imprevistos que no es posible evitarlos, o pese a que haya sido previsto, dicho acontecimiento sucede. Como ejemplo en materia administrativa podemos establecer que si se ha iniciado de oficio un procedimiento administrativo sancionador por la intervención que ha realizado un ciudadano en su casa, pero antes de que la autoridad administrativa pueda realizar la inspección, acontece un terremoto de tal magnitud que termina con el inmueble; o ante el inicio de un procedimiento de declaratoria de utilidad pública y posterior expropiación, al realizar la declaratoria del proyecto, el bien inmueble a expropiar desaparece ante una inundación de gran magnitud; o, se inicia un procedimiento administrativo de destitución de un servidor público y este posteriormente fallece.

Por último, tenemos la terminación convencional. La conciliación, como forma extraordinaria de concluir el proceso judicial, está regulada en el artículo 233 del Código Orgánico General de Procesos, que establece que las partes pueden conciliar en cualquier estado del proceso, incluso respecto de las diferencias surgidas con ocasión del cumplimiento de la sentencia. Esta figura ha sido trasladada al procedimiento administrativo, para el cual se determinan los siguientes requisitos: que el procedimiento administrativo se puede terminar a través de un convenio celebrado entre la administración pública y el interesado, siempre que no sea contrario a la ley, y verse sobre materias que sean susceptibles de transacción; si ello acontece, con el acuerdo termina el procedimiento. (COA, 2017, art. 216).

Conclusiones

La resolución del procedimiento debe ser expresa y motivada, constituyendo una declaración unilateral de voluntad que produce efectos jurídicos directos. La falta de cumplimiento de requisitos esenciales como competencia, objeto, voluntad, causa, procedimiento y motivación puede acarrear la nulidad absoluta radical o la ilegalidad del acto.

El silencio administrativo positivo opera generalmente tras treinta días de inacción administrativa, convirtiendo la petición en un acto presunto. Sin embargo, este no es absoluto; para ser válido y ejecutable, lo solicitado debe enmarcarse en la ley y no incurrir en las causales de nulidad previstas en el artículo 105 del Código Orgánico Administrativo, como actuaciones imposibles o contrarias a la Constitución.

En el derecho administrativo ecuatoriano, la caducidad opera de forma automática (*ipso iure*) por el solo transcurso del tiempo, extinguiendo la competencia de la autoridad para decidir. A diferencia de la prescripción, que extingue el derecho sustancial por negligencia del titular, la caducidad se enfoca en el hecho objetivo de la falta de ejercicio de la potestad dentro del término prefijado.

El procedimiento puede terminar por voluntad del interesado a través del desistimiento de su pretensión o por su inactividad mediante el abandono. El abandono ocurre tras dos meses de paralización del trámite por falta de impulso del particular, siempre que la administración no tenga pronunciamientos pendientes que dependan únicamente de ella.

La ley reconoce la imposibilidad material de continuar el procedimiento debido a fuerza mayor o caso fortuito, definidos como imprevistos imposibles de resistir. Ejemplos de esto incluyen desastres naturales que destruyen el objeto del proceso, actos de autoridad ejercidos por funcionarios públicos o el fallecimiento del administrado en casos de derechos personalísimos.

Referencias bibliográficas

Código Civil. (2005). *Registro Oficial, Suplemento 46, 24 de junio de 2005*.

Código Orgánico Administrativo (COA). (2017). *Segundo Suplemento del Registro Oficial 31, 7 de julio de 2017*.

Código Orgánico General de Procesos (COGEP). (2015). *Suplemento del Registro Oficial 506, 22 de mayo de 2015*.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008*.

Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo. (2019, 19 de enero). *Resolución nro. 039-2019*.

Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo. (2001, 20 de noviembre). *Sentencia publicada en la Gaceta Judicial, Serie XVII, nro. 7* (p. 2193).

Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo. (2006). *Sentencia nro. 116-06, juicio nro. 239-2003*.

Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo. (2007, 2 de octubre). *Sentencia sobre los requisitos de validez y ejecución del acto administrativo presunto. Gaceta Judicial* (p. 2033).

Dromi, J. R. (1996). *Derecho administrativo. Ciudad Argentina*.

Gordillo, A. (2012). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Teoría general del derecho administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo.

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. (2002). *Suplemento del Registro Oficial 595, 12 de junio de 2002*.

Ley Orgánica del Servicio Público. (2010). *Segundo Suplemento del Registro Oficial 294, 6 de octubre de 2010*.

Moreta, A. (2019). COA: *Procedimiento administrativo y sancionador*. Ediciones Continente.

Pérez, E. (2020). *Manual de derecho procesal administrativo*. Corporación de Estudios y Publicaciones.

Puente y Asociados. (2020). *Caso fortuito o fuerza mayor*. https://www.puenteasociados.com/wp-content/uploads/2020/07/Caso-fortuito-o-fuerza-mayor-Paola-Quezada-1-2.pdf

Zavala Egas, J. (2005). *Derecho administrativo* (Tomo I). Edino.