

Víctor Granda Aguilar

**DERECHO PROCESAL
ADMINISTRATIVO
ECUATORIANO**

I

Fundamentos y contenidos

**SERIE
ESTUDIOS JURÍDICOS
Volumen 50**



**UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador**



**CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL**

QUITO, 2025

Derecho procesal administrativo ecuatoriano I

Fundamentos y contenidos

Víctor Granda Aguilar

Primera edición:

ISBN: Corporación Editora Nacional: 978-9942-32-207-4

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador: 978-9942-566-47-8

Derecho de autor: 069352

Tiraje: 500 ejemplares

Impreso en Ecuador, diciembre de 2025

© Corporación Editora Nacional

Toledo N22-80, edificio Manuela Sáenz, 2.º piso, Quito, Ecuador

Teléfono: 099 502 2778

www.cenlibrosecuador.org • cen@cenlibrosecuador.org

© Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Toledo N22-80, Quito, Ecuador

Teléfono: (593 2) 322 8085 • Fax: (593 2) 322 8426

www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec

Supervisión editorial: Jorge Ortega • Diagramación: Grace Sigüenza • Corrección de textos: Gabriela Cañas • Cubierta: DISEÑO, Raúl Yépez, ARTE, Edwin Navarrete • Impresión: Editorial Ecuador, Santiago Oe2-131 y Versalles, Quito.

La versión original del texto de este libro fue sometida a un proceso de revisión por pares, conforme a las normas de publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y de esta editorial.

Esta investigación fue realizada con apoyo del Fondo de Investigaciones de la UASB-E.

CONTENIDO

Prólogo	9
Introducción	11
I. Conceptos de derecho, clasificaciones, derecho administrativo sustantivo y adjetivo y perspectivas	15
Concepto de derecho, escuelas y paradigmas del Estado de derecho	15
Las clasificaciones del derecho y el derecho procesal	20
El derecho procesal general y especializado en Ecuador	24
Estado y conceptos de derecho administrativo sustantivo y adjetivo	34
Perspectiva del derecho procesal del procedimiento y del proceso administrativo en Ecuador	45
II. Visión histórica del derecho procesal administrativo internacional y en Ecuador	51
El derecho administrativo y sus normas adjetivas en Europa continental y en América Latina	51
El derecho administrativo y procesal administrativo en Ecuador	64
III. Función administrativa y Administración pública: actividad jurídica, procedimiento y proceso administrativo	79
Función administrativa y Administración pública	80
Administración pública, función o actividad administrativa	82
La actividad o función administrativa en general	86
Actividad, competencias y régimen jurídico administrativo	88

Las normas procesales generales del procedimiento en sede administrativa	95
La evolución de las normas procesales en los procesos jurisdiccionales contencioso-administrativos	122
IV. Fuentes, valores y principios del derecho procesal administrativo	139
Las fuentes	139
Valores y principios	145
Los principios constitucionales y legales sobre la administración y la justicia administrativa	146
Los principios generales o rectores del derecho procesal administrativo y la técnica de la oralidad	150
Los principios de legalidad para el proceso y el procedimiento administrativos	167
Desafíos del derecho administrativo y procesal frente a la realidad económica y política actual	178
Bibliografía	185
Anexo	197
El autor	231

*In memoriam de los ilustres maestros, colegas y amigos, doctores
Ernesto López Freire y Jorge Zavala Egas, talentosos promotores
del derecho administrativo y constitucional en Ecuador*

PRÓLOGO

El desarrollo del derecho público en la República del Ecuador es una buena noticia al menos por tres razones. La primera, por su contribución al mantenimiento de la democracia y el Estado de derecho, claves de la paz, la calidad de vida y la tranquilidad de todas las personas. La segunda, el incremento de las capacidades institucionales de un país con ya muy sólidos referentes culturales. Y la tercera, la puesta a disposición de solventes marcos teóricos, interpretaciones sistemáticas y útiles para los operadores jurídicos que deben resolver los conflictos, aplicar las leyes y aprobar nuevas normas.

Tan destacable tríada de argumentos pone en deuda a los ecuatorianos con el doctor Víctor Granda, reputado intelectual y ciudadano comprometido. Este libro pone de manifiesto también su acreditada condición profesoral, capacidades investigadoras sobresalientes y un estilo didáctico, elegante, preciso. Nada nuevo para sus alumnos y lectores, pero digno siempre de destacar en un panorama tan contaminado por obras abstrusas y falsos discursos en las redes.

Vamos por partes. Esta presentación del *Derecho procesal administrativo ecuatoriano: Fundamentos y contenidos* comienza por los presupuestos mismos del procedimiento y el proceso, rudimentos principales para comprender y analizar el esquema organizativo, adjetivo y decisorio de los poderes administrativos.

Sin propuestas explicativas tan minuciosas, la democracia y el Estado de derecho se verían amenazados. De hecho, la República del Ecuador recuerda períodos muy próximos en los que la tentación populista autocrática puso en cuestión todos los derechos —constitucional, administrativo, procesal incluidos—. Gracias a juristas convencidos como Víctor Granda se pudo superar aquella etapa, en el bastión de resistencia de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Las casas de estudios son lugares de encuentro de personas que conversan y concluyen opiniones imprescindibles para la buena institucionalidad. El rec-

tor César Montaña Galarza es un buen ejemplo de lo que expreso. Y esta obra del maestro Víctor Granda proyecta en sus extendidas páginas la pura sensatez en cuanto al diseño de procesos y procedimientos.

En este sentido, la utilidad técnico-jurídica del libro que usted tiene en sus manos, delante de los ojos, es sobresaliente. Pocas construcciones tan completas del derecho administrativo ecuatoriano se encuentran hoy disponibles, menos aún tan recientes y edificadas desde un conocimiento tan completo y detallado de sus conceptos teóricos y necesidades prácticas.

Esta combinación supera las reflexiones de Max Weber en su opúsculo *El político y el científico*, texto en el que se expresan las diferencias entre estos dos perfiles humanos, en principio tan difíciles de reconciliar. Pareciera que el compromiso activista y partidario fuera incompatible con la serena reflexión de bibliotecas o laboratorios. Pues no, excepciones notables existen, muchas, por cierto, y el doctor Víctor Granda nos lo ha demostrado una vez más con su excepcional brillantez y seriedad académica.

Ricardo Rivero Ortega

Presidente del Instituto Internacional de Derecho Administrativo

En la Universidad de Salamanca, el 8 de mayo de 2025,
día de la elección del papa León XIV,
señal de esperanza para un mundo sembrado de injusticias.

INTRODUCCIÓN

Derecho procesal administrativo ecuatoriano. Fundamentos y contenidos es la primera parte de un análisis ordenado e histórico del derecho y de las normas procesales administrativas ecuatorianas, relativas al procedimiento que se desenvuelve en las administraciones públicas o en la sede administrativa, y a los procesos jurisdiccionales que se sustancian en los órganos judiciales especializados.

En una segunda parte de *Derecho procesal administrativo ecuatoriano*, que se publicará como segundo volumen, aspiro a completar el presente texto con el estudio comparado de la estructura y contenido de la normativa, doctrina, precedentes y jurisprudencia ecuatorianos, y sobre el procedimiento y el proceso administrativos (COA y COGEP), haciendo referencia a casos concretos y prácticos que puede enfrentar el jurista en su desempeño, partiendo de las sugerencias de amigos jueces y abogados que ejercen su actividad en el ámbito procesal administrativo y de la modesta experiencia del autor en esta materia en dilatados años de ejercicio de la docencia y de la profesión.

En el estudio de esta disciplina nos hemos empeñado en las cátedras de “Derecho Administrativo” y “Práctica Administrativa” que ejercí en la Universidad Central del Ecuador, entre 1992 y 2014 en el pregrado y en los cursos de Procedimientos y Procesos contra la Administración Pública que impartí en los programas de posgrado de especialización y maestría de Derecho Procesal en la Universidad Andina Simón Bolívar, desde 2009 hasta la actualidad, en los que se me asignó la responsabilidad de sustituir al destacado profesor, amigo, coideario y expresidente del Tribunal de Garantías Constitucionales de Ecuador (1990-1991 y 1994-1997), doctor Ernesto López Freire, a quien, luego de su prematura partida, rindo mi tributo permanente de admiración pues dejó un enorme vacío en la academia, en el ejercicio profesional y en la justicia administrativa y constitucional de Ecuador.

Este texto es, por lo tanto, un instrumento asociado a la docencia y al aprendizaje de esta rama jurídica, tan importante para el conocimiento general de los interesados en la materia y para el ejercicio profesional práctico en una

disciplina que hemos denominado, controversialmente por los argumentos que se exponen en el texto, *Derecho procesal administrativo*.

El año anterior, a propósito de formar parte de un tribunal doctoral, este trabajo lo puse a consideración de mis maestros y amigos del área de derecho administrativo de la Universidad de Salamanca: Ricardo Rivero, Zulima Sánchez y Juan José Rastrollo, quienes me alentaron a publicarlo y me realizaron algunas observaciones y sugerencias que se encuentran incluidas en este libro. Gracias por su valioso aporte.

La relevancia científica de los temas a ser abordados en esta investigación radica en que su contenido se fundamenta en la doctrina, jurisprudencia y en la legislación internacional y en el derecho constitucional y administrativo contemporáneos, para adoptar y desarrollar las instituciones y categorías procesales del procedimiento y del proceso administrativo en Ecuador, estableciendo sus diferencias, identidades y propósitos.

Es una necesidad epistémica, para una comprensión cabal de la naturaleza e innovaciones del derecho procesal administrativo ecuatoriano y de sus instituciones, estudiar sus elementos similares pero también sus diferencias y particularidades respecto de otras legislaciones y la doctrina, tomando en consideración sus fundamentos históricos, teóricos, jurídicos y los precedentes administrativos y jurisprudenciales de los procedimientos que se tramitan y resuelven en la sede administrativa y de los procesos contencioso-administrativos que se conocen y sentencian en la sede jurisdiccional.

Siendo el derecho procesal de carácter público-adjetivo, tiene una estrecha relación con el derecho administrativo sustantivo o forma parte fundamental de este, ya que su contenido nos remite a su naturaleza de derecho público, convencional, constitucional e interno e internacional, para regular la Administración pública y sus órganos (dimensión subjetiva) mediante un conjunto de categorías y normas (dimensión objetiva), tanto en el ejercicio de sus competencias como para regir las relaciones que se establecen entre los órganos administrativos y los ciudadanos en la satisfacción o respeto de sus derechos.

De allí que, para un conocimiento cabal de las categorías e instituciones procesales del procedimiento administrativo y del proceso contencioso-administrativo, se requiere, además de los fundamentos teóricos e históricos, un conocimiento jurídico actualizado de las leyes y de la jurisprudencia nacional sobre la materia, tomando en consideración la doctrina y las innovaciones jurídicas a nivel internacional en el contexto del sistema jurídico, asociado a las modificaciones económicas y políticas del Estado y la sociedad.

Este libro contiene cuatro capítulos. El primero se refiere a los conceptos generales del derecho en la tradición jurídica ecuatoriana, a las clasificaciones

que se han realizado a lo largo de la historia sobre el derecho procesal y a la naturaleza y contenido sustantivo y adjetivo del derecho administrativo a nivel internacional y en Ecuador. El capítulo termina con las perspectivas del derecho procesal en Ecuador en su dimensión de procedimiento y proceso, respondiendo a la transformación convencional y constitucional con las reglas y garantías del debido proceso.

El segundo capítulo describe los principales momentos y etapas del proceso histórico del derecho procesal administrativo a nivel internacional, en especial en España y en América Latina y, particularmente, en los diversos momentos del desarrollo del derecho procesal en Ecuador y en lo relacionado con la génesis y desarrollo normativo del procedimiento administrativo y del proceso contencioso-administrativo.

El capítulo tercero aborda la función administrativa y a la Administración pública, en cuanto actividad jurídica con sus distintas categorías, competencias, incluyendo al procedimiento y proceso administrativo, por medio de los cuales transcurren y se resuelven los trámites y conflictos de los ciudadanos y de las entidades públicas y privadas, en relación con la administración bajo el ejercicio de la autotutela administrativa y la tutela jurisdiccional.

Se analizan también, en ese contexto y de manera crítica, los principales contenidos y falencias de los instrumentos jurídicos que rigen el procedimiento administrativo general y la evolución de las normas procesales en los procesos jurisdiccionales de la materia, desde la jurisdicción “retenida” y “delegada” ejercida por el Consejo de Estado, a la regida autónomamente a nivel nacional por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo hasta la sometida, en la actualidad, a los jueces de los Tribunales Distritales y de la Sala de la Corte Nacional en materia contencioso-administrativa, haciendo una apreciación general de su cobertura integral.

El capítulo cuarto de este libro está destinado al análisis de las fuentes, valores y principios del derecho procesal administrativo, que cubre procedimientos, procesos y otras figuras establecidas para la alcanzar la tutela judicial efectiva de los derechos ciudadanos. Culminamos esta parte estableciendo, una vez más, los desafíos que en el ámbito conceptual y normativo tienen el derecho administrativo y el derecho procesal administrativo en Ecuador frente a la realidad económica y política actual y al ejercicio pleno de los derechos.

Agradezco, finalmente, el aporte del Departamento de Investigaciones de la UASB-E para apoyar mis trabajos académicos y en especial mis dos libros sobre derecho procesal administrativo y el apoyo eficiente de mis ayudantes de investigación Pablo Herrera e Hilda Díaz, tanto en la ampliación de algunos textos puntuales y elaboración de algunos cuadros, como en la revisión de las

citas y bibliografía conforme a las normas vigentes del *Manual de estilo* de nuestra universidad.

Aspiro, una vez más, que este texto sea de utilidad para los estudiantes de grado y posgrado y espero la opinión crítica de profesores y magistrados en esta materia, sobre la que se han realizado, ventajosamente, en los últimos tiempos, importantes publicaciones colectivas y personales que auguran un prometedor desarrollo del derecho administrativo ecuatoriano, tanto en su dimensión sustantiva como en la adjetiva.

Víctor Granda Aguilar

Docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Quito, 9 de abril de 2025