The background features a large, semi-transparent watermark of the university's logo. The logo is circular with a yellow border and contains a stylized figure holding a torch and a book, with the Latin motto 'IN THESAURIS SAPIENTIE GLORIFICATIO VITAE' around the top. Below the logo is a large, ornate column with a hand holding a quill pen. A ribbon with the colors of the Ecuadorian flag (yellow, blue, red) wraps around the column. At the base of the column is an open book with the text 'Educación sinónimo de Libertad'. To the right of the book is a globe on a stand.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
ÁREA JURÍDICA, SOCIAL Y
ADMINISTRATIVA
CARRERA DE DERECHO

TÍTULO:

“INEQUIDAD JURÍDICA ENTRE EL SECTOR PÚBLICO CON LOS PARTICULARES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO RESPECTO A LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA”

TESIS PREVIA A OPTAR EL GRADO DE LICENCIADO EN JURISPRUDENCIA Y TÍTULO DE ABOGADO

AUTOR:

ANDRY EMMANUEL PRADO QUITILANDA

DIRECTOR:

Dr. JOSÉ RIOFRÍO MORA

LOJA-ECUADOR

2015

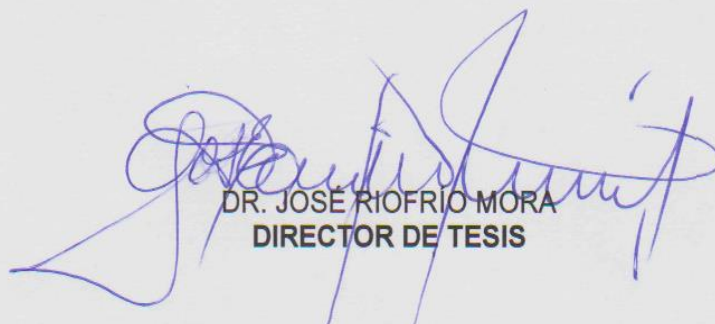
CERTIFICACIÓN:

DR. JOSÉ RIOFRÍO MORA DOCENTE DE LA CARRERA DE DERECHO, DEL
ÁREA JURÍDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA DE LA UNIVERSIDAD
NACIONAL DE LOJA.

CERTIFICO:

Que el presente informe de tesis denominado “**INEQUIDAD JURÍDICA ENTRE EL SECTOR PÚBLICO CON LOS PARTICULARES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO RESPECTO A LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA**”, ha sido realizado personalmente por el señor postulante **ANDRY EMMANUEL PRADO QUITILANDA**, desarrollado de conformidad al cronograma legalmente establecido; ha sido realizado exclusivamente por su autor cumpliendo las exigencias de la normatividad de la Universidad Ecuatoriana y de la Universidad Nacional de Loja, por cuyo motivo autorizo su presentación y sustentación ante el Tribunal de Grado sobre un tema de relevancia jurídica.
Noviembre de 2015.

Loja, Noviembre de 2015.



DR. JOSÉ RIOFRÍO MORA
DIRECTOR DE TESIS

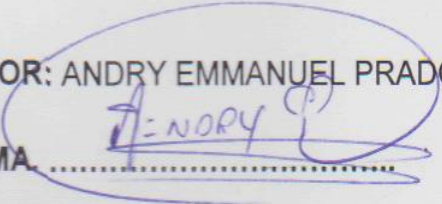
AUTORIA

Yo, **ANDRY EMMANUEL PRADO QUITILANDA** declaro ser autor del presente trabajo de tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido de la misma.

Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja, la publicación de mi tesis en el repositorio Institucional-biblioteca Virtual.

AUTOR: ANDRY EMMANUEL PRADO QUITILANDA

FIRMA



ANDRY

CÉDULA: 0704525120

FECHA: Loja, diciembre del 2015.

CARTA DE AUTORIZACIÓN DE TESIS POR PARTE DEL AUTOR PARA LA CONSULTA REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TEXTO COMPLETO.

Yo, **ANDRY EMMANUEL PRADO QUITILANDA**, declaro ser autor del presente trabajo de tesis titulada **“INEQUIDAD JURÍDICA ENTRE EL SECTOR PÚBLICO CON LOS PARTICULARES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO RESPECTO A LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA”**, como requisito para optar al grado de **Licenciado en Jurisprudencia y Abogado**. Autorizo al sistema bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad a través de la visibilidad de contenidos de la siguiente manera: el repertorio digital institucional.

Los usuarios pueden consultar el contenido de la tesis de investigación en (R-D-I), en las redes de información de todo el país y del exterior con los cuales tenga convenio la Universidad Nacional de Loja.

La Universidad Nacional de Loja no se responsabiliza por el plagio o copia de la tesis que realicen las terceras personas de los textos que reposarán en la biblioteca.

Para constancia de esta autorización firmo la presente el día de hoy 04 de diciembre de 2015.

Firma: 

Autor: Andry Emmanuel Prado Quitilanda

C.C: 0704525120

Dirección: Loja, calle Av. Pio Jaramillo y Jhon F. Kennedy.

Correo Electrónico: ab_andrypradoquitilanda@hotmail.com

Celular: 0939178887

DATOS COMPLEMENTARIOS

DIRECTOR DE TESIS

Dr. Jose Riofrio Mora

TRIBUNAL DE GRADO:

Dra. Rebeca Aguirre Aguirre Mg, Sc

PRESIDENTA

Dr. Mario Sánchez Armijos Mg, Sc

VOCAL

Dr. James Chacón Guamo Mg, Sc

VOCAL

DEDICATORIA

Con gran afecto y de manera especial a mis padres Lcdo. Jorge David Prado Sarmiento y Carmita Esperanza Quitilanda Palacios quienes con amor han sabido orientarme por el campo de la vida, por su enorme sacrificio y apoyo en mi superación personal y profesional. A todos mis queridos y apreciados hermanos Jorge, Yury, Iván y Jacqueline por su apoyo incondicional; a mi querida hija Ashley Andreina Prado Córdova quien con su tierno amor me motiva a seguir adelante por el camino del triunfo; a Mayra Córdova y Suley Ramón por los buenos momentos en mi vida. A todas y todos esas estupendas personas que me rodean, a ellos con todo cariño y aprecio infinito que sin su invaluable ayuda no hubiese sido posible este logro profesional.

EL AUTOR

AGRADECIMIENTO

El suscrito investigador dejo constancia de mi gratitud muy sentido primeramente a Dios, a la Universidad Nacional de Loja, al Área Jurídica, Social y Administrativa y especialmente a la Carrera de Derecho en la persona de sus dignísimas autoridades, empleados y funcionarios administrativos por su colaboración brindada en la formación académica. Manifiesto mi eterno agradecimiento a todos los prestigiosos docentes que con generosidad y sapiencia me han brindado sus conocimientos a lo largo de mi formación profesional en el amplio campo del Derecho, de manera especial dejo sentada mi gratitud al Dr. José Riofrío Mora; quien con sabiduría e innegable esplendidez orientó la dirección de esta tesis.

De manera especial a mis padres, familiares y amigos por su ayuda incondicional en la realización y culminación de la presente tesis.

A todos ellos, desde siempre grato.

Loja, diciembre de 2015.

ANDRY EMMANUEL PRADO QUITILANDA

TABLA DE CONTENIDOS

CARATULA

CERTIFICACIÓN

AUTORÍA

CARTA DE AUTORIZACIÓN

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTO

TABLA DE CONTENIDOS

1. TÍTULO

2. RESUMEN

2.1. SUMMARY

3. INTRODUCCIÓN

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1. MARCO CONCEPTUAL

4.1.1 Administración Pública

4.1.2. Litigantes

4.1.3 Contencioso Administrativo

4.2 MARCO DOCTRINARIO

4.2.1 Primeras Regulaciones de lo Contencioso Administrativo

4.2.2 Creación del Contencioso Administrativo en el Ecuador y su Evolución hasta la Actualidad

4.2.3 Objetivos y Fines del Contencioso Administrativo

4.2.4 Derecho Comparado

4.2.4.1 El Contencioso Administrativo en la Legislación Argentina

4.2.4.2 El Contencioso Administrativo en la Legislación Española

4.3 MARCO JURÍDICO

4.3.1 Bases Constitucionales del Contencioso Administrativo

4.3.1.1 Parte Dogmática

4.3.1.2. Parte Orgánica

4.3.1.3. Supremacía Constitucional

4.3.2 La Jurisdicción Contencioso Administrativa

4.3.2.1. El Recurso y Acción Contenciosa

4.3.2.2 Partes Procesales

4.3.2.3 Contestación y Excepciones a la Demanda Contenciosa Administrativa

4.3.3 El Patrocinio del Estado

4.3.3.1 Organización

4.3.3.2 Fines

4.3.3.3 Intervención en el Proceso Contencioso Administrativo

4.3.4 Inequidad Jurídica al Contestar la Demanda

4.3.4.1 Principios del Sistema Procesal Ecuatoriano

4.3.4.2 Principio de Igualdad Formal y Material

4.3.4.3 Derecho a la Seguridad Jurídica

4.3.4.4 Descripción de la Inequidad Jurídica

5. MATERIALES Y MÉTODOS:

5.1. Materiales

5.2 Métodos

5.3 Procesos

5.4 Técnicas

6. RESULTADOS

6.1 Presentación, Análisis e Interpretación de la Información obtenida mediante la Encuesta

6.2 Presentación y Análisis de los Resultados obtenidos mediante la Entrevista

6.3 Presentación Y Análisis de los Resultados obtenidos mediante el Estudio de Casos

7. DISCUSIÓN

7.1 Verificación de Objetivos

7.2 Contratación de Hipótesis

7.3 Fundamentación Jurídica que sustenta la Propuesta de Reforma

8. CONCLUSIONES

9. RECOMENDACIONES

9.1 PROPUESTA DE REFORMA LEGAL

10. BIBLIOGRAFÍA

11. ANEXOS

INDICE

1. TÍTULO:

**“INEQUIDAD JURÍDICA ENTRE EL SECTOR PÚBLICO CON
LOS PARTICULARES EN EL JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO RESPECTO A LA CONTESTACIÓN A LA
DEMANDA.”**

2. RESUMEN

El juicio contencioso administrativo tuvo sus inicios en nuestro país cuando se estableció límites a los actos administrativos, facultando su impugnación ante organismos independientes de la administración gubernamental; en la actualidad la Constitución de la República del Ecuador dispone y somete al control administrativo y judicial del gestor del poder público al sostener que todos los actos administrativos de autoridad pública son impugnables judicialmente, esto es mediante la justicia especializada del contencioso administrativo, juicio que nace de la estricta relación entre la administración pública y los administrados, cuando uno de estos acude ante el órgano jurisdiccional en materia contencioso administrativa a que se le restituya o reconozca un derecho vulnerado; el contencioso administrativo es un proceso especial en el que se litiga siempre contra la administración pública y una de las solemnidades sustanciales que tiene este proceso es la etapa de iniciación que se integra de la demanda, auto de aceptación y contestación, actuaciones de las que se derivan una serie de problemas jurídicos y en el que se encontraron normas contrapuestas relacionadas con el tiempo de contestación a la demanda que traen problemas de aplicación y que en tratándose del derecho administrativo necesitamos seguridad jurídica, problema que es materia de la presente tesis de investigación, es por ello que se investiga este tema denominado **“INEQUIDAD JURÍDICA ENTRE EL SECTOR PÚBLICO CON LOS PARTICULARES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO RESPECTO A LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA”**, la investigación tiene

como objetivo general “Estudiar el marco jurídico que regula las acciones contenciosas administrativas”, lo que constituye un enunciado que abarca el tema y problema de investigación así como la hipótesis como conjetura o respuesta anticipada. Con el estudio del marco conceptual hemos comprendido que los tratadistas de derecho público han opinado acerca de la justicia administrativa y han clarificado sus instituciones y la necesidad de armonizar los principios constitucionales con los juicios contenciosos administrativos.

Con el marco doctrinario hemos estudiado las diferentes corrientes que sobre el tema se han planteado y de la necesidad de plantear una justicia especializada por los objetivos que persigue la presencia de la administración pública que en este caso es demandado por los administrados. Con el marco jurídico el objetivo fue cumplido con el análisis de la Constitución en su parte orgánica y dogmática destacándose la función judicial en la rama especializada.

A través de la investigación se ha podido demostrar que en las controversias entre la administración pública y los administrados para entregar justicia se relacionan dos leyes especiales la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado en el momento en que se trata la Litis estas tienen distinto tratamiento para la contestación a la demanda que a nuestro criterio resulta una inequidad jurídica por la utilización del tiempo lo que en la práctica vulnera derechos de los administrados que son quienes entran en la controversia.

Con el análisis de la normatividad vigente se establece cuáles son los problemas que se derivan y la necesidad de reformar y armonizar dichas leyes para que las acciones de lo contencioso administrativo tengan uniformidad y no se cause perjuicio al ente público. Tanto el marco jurídico como conceptual aclaran los problemas que se detectan en la práctica forense y administrativa de reformar la ley.

En nuestro trabajo hemos planteado que esta inequidad prevista en las leyes atenta contra este principio muy noble de la seguridad jurídica, en resumen lo que hemos planteado como una conjetura o respuesta anticipada ha sido contrastado con el informe final que hemos realizado en esta investigación.

Luego de análisis de la información y de la investigación de campo se determina la necesidad de que la Asamblea Nacional armonice las leyes Orgánica de la Procuraduría General del Estado y de la Jurisdicción Contencioso Administrativa mediante las reformas a las mismas con el propósito de dar uniformidad en la sustanciación del proceso específicamente a la contestación a la demanda otorgando iguales derechos a las partes que entran a litigar en la justicia especializada de lo contencioso administrativo.

2.1 SUMMARY

The administrative contentious trial had its beginnings in our country when limits on administrative measures was established, empowering its challenge to independent agencies of government administration; today the Constitution of the Republic of Ecuador and has submitted to administrative and judicial review of the management of public power in holding that all administrative acts of public authority may be challenged in court, this is by special justice of administrative litigation, judgment is born strict relationship between government and the citizen, when one of these comes before the court in administrative litigation to restoration or recognize a right violated; administrative litigation is a special process that is always litigates against the public administration and a substantial solemnities of this process is the initiation stage that integrates demand, self acceptance and response, actions which deriving a series of legal problems and in which two conflicting rules relating to time answer to the complaint that bring problems of implementation and administrative law in case we need legal certainty, a problem that is the subject of this thesis research found is why this topic called **"LEGAL INEQUALITY BETWEEN THE PUBLIC SECTOR WITH SPECIAL ADMINISTRATIVE CONTENTIOUS TRIAL IN RESPECT OF STATEMENT OF DEFENCE"** research general objective "study the legal framework regulating the contentious actions investigated administrative ", which is a statement that covers the topic and research question and hypothesis and conjecture or anticipated response. With the study of the conceptual framework we have

understood that the writers of public law have thought about administrative justice and clarified its institutions and the need to harmonize the constitutional principles of administrative contentious judgments.

With the doctrinal framework have studied the different currents on the subject have been raised and the need to establish a specialized objectives pursued by the presence of government in this case is demanded by justice administered. The legal framework with the objective was accomplished with analysis of the Constitution in its organic and dogmatic highlighting the judicial function in the specialized branch.

Through research it has been shown that disputes between the public administration and justice managed to deliver two special laws relating the Law of Administrative Jurisdiction and the Organic Law of the Attorney General of the State in time the litigation these are treated differently for the answer to the complaint that in our opinion is a legal inequity time use locks which in practice violated rights of the citizens are those who enter the controversy.

With the analysis of the current regulations establishing what the problems are arising and the need to reform and harmonize such laws to the actions of administrative litigation have uniformity and no prejudice is caused to the public body. Both the legal and conceptual framework clarify the problems detected in forensic practice and administrative law reform.

In our work we have argued that this inequity under the watchful laws against

this very noble principle of legal certainty, in short what we have proposed as a conjecture or anticipated response has been contrasted with the final report that we have made in this investigation.

After data analysis and field research the need for the National Assembly to harmonize the Organic Laws of the Attorney General and the Administrative Jurisdiction through reforms to them in order to provide uniformity is determined the conduct of the proceedings specifically the answer to the application granting equal rights to the parties entering litigation in administrative litigation specialist justice.

3. INTRODUCCIÓN

En la actualidad los problemas derivados del derecho público y las nuevas corrientes del derecho han obligado a que se investiguen los problemas derivados de la relación que existe entre la administración pública y los administrados. A esto hay que agregar que la Constitución del 2008 votado por el pueblo ecuatoriano en las urnas ha modernizado el Estado y ha cambiado una serie de instituciones jurídicas y ha dado principios y derechos garantizados a favor de las personas.

Entre los cuales están la modernización y la justicia especializada como es lo contencioso administrativo. Fue entonces que en esta rama del derecho hemos buscado el problema de estudio y el tema investigado que lo hemos denominado **“INEQUIDAD JURÍDICA ENTRE EL SECTOR PÚBLICO CON LOS PARTICULARES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO RESPECTO A LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA”** y que pertenece al campo del derecho procesal administrativo.

Este tema nos permitió elaborar el plan de investigación que fue sometido a conocimiento al Coordinador de la Carrera de Derecho para que verificará la pertinencia y del hecho para que no se repita trabajos de la misma naturaleza.

El Coordinador designa un docente para que opine sobre la pertinencia quien luego del análisis informó favorablemente y se designó como Director de Tesis

el Dr. Ulfer Trelles Calle; y al entrar en el beneficio de la jubilación la autoridad designó un nuevo Director quien ha supervisado la ejecución del trabajo.

Una de las solemnidades sustanciales que tiene el proceso contencioso administrativo es la etapa de iniciación que se integra de la demanda, auto de aceptación y contestación, actuaciones de las que se derivan una serie de problemas jurídicos y en el que se encontró dos normas contrapuestas relacionadas con el tiempo de contestación a la demanda que traen problemas de aplicación y que en tratándose del derecho administrativo necesitamos seguridad jurídica.

Este problema fue plasmado en el proyecto de investigación donde se buscó una guía para investigar a través de la tabla de contenidos cumpliendo con el Reglamento de Régimen Académico, este se integra del marco conceptual que clarifica la concepción y entendimiento de las instituciones jurídicas que nos sirven para fundamentar nuestra propuesta.

El marco doctrinario que nos permite tomar ideas de los investigadores de derecho público, derecho administrativo y normas afines ideas que han servido para el desarrollo de las normas sustantivas y adjetivas.

En el marco jurídico se aborda este problema de investigación a la luz de la Constitución de la República del Ecuador y a sus partes dogmática, orgánica y de supremacía.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que regula el procedimiento a aplicarse y que posteriormente pasará este juicio al Código Orgánico General de Procesos. Del estudio de las fases del proceso contencioso administrativo resaltando la contestación a la demanda y las consecuencias jurídicas. Así mismo se ha analizado la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado que ha nuestro criterio regula actos procesales contradictorios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

La investigación de campo permitió indagar la problemática investigada y nos ha permitido fundamentar nuestra propuesta.

El trabajo ha tenido algunas dificultades por la falta de fuentes de información pero hemos realizado un esfuerzo para abordar los puntos planteados. Al terminar el informe final se presentan las conclusiones y recomendaciones así como la propuesta jurídica con la que se materializa nuestra idea y la necesidad de reformar las leyes investigadas para mejorar el desarrollo del derecho público.

Este es el trabajo que lo ponemos en consideración del honorable Tribunal manifestando que en este árido del derecho administrativo hemos iniciado con esta modesta investigación aspirando que otras investigadores continúen incursionando en estos campos con mayor brillantes y adveración.

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1 MARCO CONCEPTUAL

Para iniciar el presente trabajo investigativo es menester señalar algunos conceptos básicos, que permitirá el mejor entendimiento del mismo, entre estas conceptualizaciones constan:

4.1.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para tener el razonamiento más acercado al significado de un término, muchas veces, es conveniente acudir a su raíz; así, “el término administración viene del latín administrare, de ad (a), y ministrare (servir), que significa servir a, y que, en principio, denota acción o actividad encaminada a un fin, que antes que subordinación es acción al servicio de una finalidad. Se ha considerado también que administrare se integra del prefijo ad, el sustantivo manus y el verbo trahere, que alude a la noción de dirección, manejo o gestión de intereses o de ciertos medios orientados a un propósito. Dichas raíces latinas sugieren, entonces, que administrar es la acción de ejecutar algo hacia un propósito de servicio.”¹

Para el tratadista Jaime Orlando Santofimio, “La administración pública constituye un conjunto de órganos y funciones activos en la consecución de los fines estatales, concepto que, visto desde las características de las acepciones gramaticales que pretende identificar su contenido, nos aproxima a las ideas de

¹ DURAN PROAÑO Elena, “Maestría en Derecho Mención en Derecho Administrativo”, Quito-Ecuador 2006.- Pág. 10

dirección, cuidado, gestión, decisión, orientación, aplicación, organización y planificación.”²

De la conceptualización permite analizar que la administración pública es la actividad de gobierno y toma de decisiones organizada y planificada encargada de conocer y resolver a través de los diferentes órganos públicos legalmente constituidos dentro del Estado, cuyo objetivo no es otro que alcanzar los fines estatales y dar el bien común.

El tratadista Granja Galindo, en su libro de Derecho Administrativo al referirse a la administración, señala “La administración pública es una ciencia y arte, a la vez, que tiene por objeto el conocimiento y práctica de múltiples actividades, o servicios, ejercidos consciente e intencionalmente por los órganos administrativos y servidores públicos, en general, en razón del mandato o representación del Estado, para lograr diferentes fines a favor de la colectividad.”³

Se considera que la administración pública es la ciencia de administrar, es el sistema administrativo de un Estado, que se encarga de prestar servicios públicos a la comunidad a quien se debe; se ejercita por medio de los órganos y servidores públicos que la dirigen, procurando conseguir el bienestar común.

2 SANTOFIMIO Jaime Orlando, “Derecho Administrativo”, Dpto. de Publicaciones Universidad Externado de Colombia”, Edición 1996.- Pág. 125

3 GRANJA Galindo Nicolás, “Fundamentos de Derecho Administrativo”, Universidad Central 1992.- Pág. 91

La administración pública como la actividad permanente y organizada, que se realiza por los órganos y entidades estatales, y que es ejecutada por las servidoras y servidores públicos, pueden estas actuaciones ser vulneradoras de derechos constitucionales, lo que suscitaría controversias entre quienes administran y los administrados.

Es la administración que en el complemento de sus funciones llega a afectar a los administrados y estos piden la restitución a través de las acciones contenciosas administrativas.

4.1.2. LITIGANTES

Los sujetos que intervienen en las controversias derivadas por las actuaciones de la administración pública, son los administradores y los administrados, respecto de los sujetos litigantes el Diccionario de Derecho del Dr. Ribo Durán sostiene “En todo proceso hay, como mínimo, una persona que reclama y otra frente a la que se reclama; es decir, el Tribunal que conoce del proceso asiste al enfrentamiento de una reclamación de alguien contra alguien. Los enfrentados son las partes procesales, que serán siempre dos, aunque en cada una de ellas pueden haber varias personas; la posición de las partes será siempre igual en cuanto al trato que recibirán del tribunal. La parte que reclama se denomina demandante o actor; la reclamada, demandada; pero se alude a ambas con el nombre común de litigante...”⁴

4 RIBÓ DURAN Luis, “Diccionario de Derecho”, Bosch Casa Editorial S.A.- Barcelona-España 1995.

La idea nos expresa que las partes procesales que intervienen en un juicio se les denominan litigantes cualquiera que sea su condición; en el juicio contencioso administrativo tenemos al actor y el demandado; sin embargo la doctrina también hace mención al tercero interesado que puede resultar afectado por decisiones de la administración.

El Diccionario Jurídico Elemental de Cabanellas nos dice:

“Actor.- Quien asume la iniciativa procesal: el que ejercita una acción. Sinónimo de demandante; o sea, el que en juicio formula una petición o interpone una demanda...”⁵

El actor es aquella persona que en la relación con la administración ha resultado afectado por las decisiones que impugna haciendo valer sus derechos.

“Demandado.- Aquel contra el cual se pide algo en juicio civil o contencioso administrativo; la persona contra la cual se interpone la demanda...”⁶

Es la administración pública que por sus actos legales afecta al administrado y que recibe la reclamación.

“Coadyuvante.- Se llama coadyuvante, con referencia al procedimiento contencioso administrativo, el particular que, siendo parte en el juicio, sostiene,

5 CABANELLAS Guillermo, “Diccionario Jurídico Elemental”, 18^{ava} Edición, Buenos Aires-Argentina 2006.- Pág. 23

6 IBÍDEM.- Pág. 116

juntamente con el fiscal, la validez de la resolución de la administración pública, impugnada por otra parte, que se considera lesionada en sus derechos...”⁷

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en su Art. 25 señala “**Tercero coadyuvante.**- Pueden también intervenir en el proceso, en cualquier estado de la causa, como parte coadyuvante del demandado, cualquier persona natural o jurídica que tuviere interés directo en el mantenimiento del acto o disposición que motivare la acción contencioso-administrativa.”⁸

Dentro del juicio contencioso administrativo los litigantes comparecen por medio de sus procuradores judiciales o abogados; así, la administración pública con personería jurídica propia y siendo persona jurídica comparece por medio de sus personeros legales; mientras que la administración pública siendo ficticia comparece por medio de sus representantes y del Procurador General del Estado o su delegado y el administrado por medio de su abogado particular.

Al respecto hemos mencionado al procurador y debemos comprender cuál es su intención:

- **Procurador:** “Profesional del Derecho que asume la representación de cada una de las partes en un procedimiento judicial. Procurador es un

7 CABANELLAS Guillermo, “Diccionario Jurídico Elemental”, 18^{ava} Edición, Buenos Aires-Argentina 2006.- Pág. 71

8 LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2013, Art. 25.- Pág. 8

profesional al que la parte litigante concede un poder para intervenir en pleitos, de modo que viene a actuar en su representación...”⁹

- **Procurador Síndico:** “En los ayuntamientos o concejos, encargado de promover los intereses de los pueblos, defender sus derechos y quejarse de los agravios que se les hacían.”¹⁰

Se nombra en las instituciones junto a quienes dirigen para que ejerza la defensa de los intereses del pueblo cuestionados en la administración.

- **Procurador General del Estado:** “El Procurador General del Estado es el representante judicial del Estado. Le corresponde el patrocinio del Estado, el asesoramiento legal y las demás funciones que determine la Ley. Podrá delegar la mencionada representación de conformidad con lo establecido en esta Ley.”¹¹

De los conceptos emitidos se colige que procurador es aquel profesional del Derecho quien con facultad recibida de otro, actúa en su nombre en asuntos legales de carácter privado; mientras que procurador síndico, es el funcionario de la entidad u organismo público que defiende los intereses de la institución dentro del régimen de su jurisdicción y competencias.

9 MICROSOFT CORPORATION, “Microsoft Diccionarios Encarta”.- 2009

10 MICROSOFT CORPORATION, “Microsoft Diccionarios Encarta”.- 2009

11 LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO.- Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Art. 2.-Pág. 1

El Procurador General del Estado es el representante legal del Estado, que se encuentra dotado de legitimidad para intervenir en conflictos legales que afecten los intereses del Estado.

Los sujetos procesales mencionados son quienes intervienen directamente en las controversias provenientes de la administración pública; sin embargo, pueden intervenir otros sujetos, como son, el Fiscal General del Estado o su delegado si de las circunstancias se derivan responsabilidades penales; el Contralor General del Estado o su delegado ya que es el encargado de la vigilancia y control de los recursos públicos; y si es el caso el Defensor Público o su delegado cuando el administrado no cuente con un abogado o procurador particular.

4.1.3 CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Se produce en los litigios que aparecen entre la administración pública y los administrados cuando este último impugna una resolución administrativa.

La expresión contencioso administrativo une dos conceptos opuestos: contencioso y administrativo. El vocablo "**contencioso**" significa contienda, la palabra "**administrativo**", significa dirección ejecutiva de personas y cosas, en su origen, la prenombrada expresión significó "**litigio administrativo**".

Moles Caubet sostiene "no debemos esforzarnos para definir el contencioso administrativo, porque su propia denominación nos indica de qué se trata. En

efecto, el contencioso administrativo es, como su nombre lo indica, una contención, una controversia con la administración y, esa contención o controversia se produce porque se considera que un acto administrativo es ilegal o ilegítimo, o porque una actividad administrativa lesiona el derecho subjetivo de un particular.”¹²

Eduardo J. Couture, hace la siguiente definición “Jurisdicción contencioso administrativo es el conjunto de normas que regulan los litigios en que es parte la administración, suscitados por el ejercicio de sus funciones. Calidad o atributo del proceso en que se debate, en vía jurisdiccional, la validez jurídica de un acto administrativo, la responsabilidad de la Administración o las pretensiones de ésta respecto a los particulares.”¹³

De lo referido se motiva que la jurisdicción contencioso administrativo es la facultad legítima que tienen los órganos encargados de administrar justicia para resolver controversias y conflictos suscitados entre la administración pública y sus administrados, acción que le corresponde a la autoridad pública sea jueces, tribunales o salas para conocer, juzgar y hacer cumplir lo juzgado sobre puntos de derecho concernientes a la actividad administrativa pública.

El Diccionario Jurídico Elemental de Cabanellas define al juicio contencioso administrativo como “Aquel en que uno de los litigantes es la Administración pública (sea el Estado, una provincia, municipio u otra corporación similar) y el

12 MOLES Caubet, "Origen y Evolución del Contencioso-Administrativo", Vadell Hermanos Editores, Valencia-Venezuela 1995.- Pág. 12.

13 COUTURE Eduardo J, "Vocabulario Jurídico".- Pág. 369

otro un particular o una autoridad que reclama contra las resoluciones definitivas de aquélla, que causan estado, dictadas en uso de las facultades regladas y que vulneran un derecho o un interés de carácter administrativo, establecido o fundado en ley, decreto, reglamento u otra disposición preexistente.”¹⁴

De esta definición se discurre por juicio contencioso administrativo aquel juicio especial en el que una parte procesal siempre va a ser un órgano del sector público legalmente representado por su máxima autoridad, y por otra parte procesal, el administrado o administrados, litigio en el que se pretende la nulidad de lo actuado administrativamente, por ser un acto u omisión contrario a derecho, con la finalidad de reparar un derecho vulnerado, este tipo de juicio se desarrolla bajo la tutela judicial de los órganos jurisdiccionales competentes dentro de un Estado.

El proceso contencioso administrativo al igual que la mayoría de los procesos judiciales comienza con la presentación de la demanda, en este sentido el Diccionario de Derecho del Dr. Ribo Durán define a la **Demanda** así “Es la declaración de voluntad de una persona, formalmente expresada en un escrito dirigido a un órgano jurisdiccional, solicitando que se inicie un proceso, comience su tramitación y culmine en una decisión que recoja la petición de derecho formulada en dicho escrito.”¹⁵

14 CABANELLAS Guillermo, “Diccionario Jurídico Elemental”, 18^{ava} Edición, Buenos Aires-Argentina 2006.- Pág. 211

15 RIBÓ DURAN Luis, “Diccionario de Derecho”, Bosch Casa Editorial S.A.- Barcelona-España 1995

La demanda es la pretensión que ha sido formulada por el afectado para que los órganos de justicia la tramiten y al final le den una respuesta aplicando normas preestablecidas.

El Código de Procedimiento Civil ecuatoriano en su Art. 66 expresa “Demanda es el acto en que el demandante deduce su acción o formula la solicitud o reclamación que ha de ser materia principal del fallo.”¹⁶

De lo manifestado se alude que la Demanda no es otra que aquella diligencia por la cual se presenta formalmente la reclamación sobre un hecho puntual que afecta a derechos, para que los órganos jurisdiccionales resuelvan sobre el particular; en el contencioso administrativo se impugna la voluntad administrativa o es la administración quien lo realiza en contra del administrado.

En relación a nuestra investigación de la demanda depende que la administración se defienda iniciándose por la contestación y sus efectos jurídicos.

En lo contencioso administrativo a la demanda se identifica como **recurso contencioso administrativo**, al respecto se enuncia las siguientes conceptualizaciones:

¹⁶ CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, Codificación 11, Registro Oficial Suplemento 58 de 12 de Julio del 2005.- Art. 66

El Diccionario de Derecho del Dr. Ribo Durán sostiene “Es la reclamación judicial que se formula ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Por lo tanto, y pese al nombre inadecuado de recurso, se trata de una demanda que inicia un proceso jurisdiccional...”¹⁷

El Diccionario Jurídico Elemental de Cabanellas define “Reclamación o apelación que se interpone, de conformidad con las leyes, contra las resoluciones definitivas de la administración pública (las que causan estado y proceden del Poder ejecutivo) cuando desconocen un derecho particular o lesionan un interés jurídicamente protegido.”¹⁸

De lo enunciado se dice que el recurso contencioso administrativo es la solicitud que se realiza ante los órganos jurisdiccionales con competencia en materia contenciosa administrativa para solucionar conflictos derivados de la administración pública; la interposición de los recursos contenciosos equivale a la presentación de la demanda o reclamación queda inicio al juicio contencioso administrativo.

Conforme nuestra legislación la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa determina que los recursos contenciosos administrativos son de dos clases: de **plena jurisdicción o subjetivo** y el de **anulación, objetivo o por exceso de poder**.

17 RIBÓ DURAN Luis, “Diccionario de Derecho”, Bosch Casa Editorial S.A.- Barcelona-España 1995

18 CABANELLAS Guillermo, “Diccionario Jurídico Elemental”, 18^{ava} Edición, Buenos Aires-Argentina 2006.- Pág. 322

La norma invocada en su Art. 3 expresa "...El recurso de plena jurisdicción o subjetivo ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trata.

El recurso de anulación, objetivo o por exceso de poder, tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo, y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando al Tribunal la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal."¹⁹

A decir de Héctor Jorge Escola el recurso de plena jurisdicción es "aquella en cuya virtud se solicita del órgano jurisdiccional interviniente la anulación del acto impugnado y, al mismo tiempo, el reconocimiento de la situación jurídica individualizada que corresponde al accionante, por medio del restablecimiento de su derecho violado y, en su caso, la reparación que le hubiera resultado"²⁰

"El recurso de anulación u objetivo cabe contra un acto administrativo general, objetivo, normativo, abstracto y permanente, que regula un conglomerado indeterminado de sujetos de derecho, que entran en pugna con normas de mayor jerarquía como son las legales..."²¹

19 LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2013, Art. 3.- Pág. 1

20 ESCOLA Héctor, "Compendio de Derecho Administrativo", Editora Depalma, Reimpresión, Buenos Aires 1.990, Volumen II.- Pág.1225.

21 GACETA JUDICIAL, Año XCVI Serie XVI Nro. 5. Quito, 10 de enero de 1996.- Pág. 1379

De lo mencionado se teoriza que el recurso de plena jurisdicción está dirigido a custodiar derechos subjetivos de los administrados cuando afecta a sus derechos personales, y el de anulación pretende la nulidad de un acto de carácter general, que vulnere derechos a un colectivo social.

Por otra parte la interposición de los recursos contenciosos administrativos o demanda contenciosa administrativa puede ser rebatida por la otra parte procesal mediante su contestación, en este sentido Guillermo Cabanellas en su Diccionario Jurídico Elemental define a la **Contestación a la Demanda** así “Escrito en que la parte demandada responde a la acción iniciada por la actora, oponiendo, si las tuviera, las excepciones a que hubiera lugar, y negando o confesando la causa de la acción.”²²

Ermo Quisbert en su libro Apuntes de Derecho Procesal Civil Boliviano define a la contestación a la Demanda así, “Es un acto procesal de la parte demandada consistente en una respuesta que da a la pretensión contenida en la demanda del actor, oponiendo, si las tuviera, las excepciones que hubiere lugar, o negando o aceptando la causa de la acción o en último caso, contrademandando.”²³

De lo enunciado se considera que la contestación a la demanda es un momento procesal a través del cual el demandado, acepta o niega las pretensiones del actor o demandante, expone sus defensas y excepciones

22 CABANELLAS Guillermo, “Diccionario Jurídico Elemental”, 18^{ava} Edición, Buenos Aires-Argentina 2006.- Pág. 89

23 QUISBERT Ermo, “Apuntes de Derecho Procesal Civil Boliviano”, Sucre-Bolivia 2010.- Pág. 38

respecto de ella. Dentro del juicio contencioso administrativo ecuatoriano existe la posibilidad de presentar excepciones dilatorias y perentorias tal como lo reconoce el Código de Procedimiento Civil, como cuerpo normativo complementario para este tipo de procesos, aunque en materia contencioso administrativo la falta de contestación tiene su efecto o equivalencia esto es la negativa pura y simple de los fundamentos de hecho y de derecho.

4.2 MARCO DOCTRINARIO

Dentro del estudio de la presente investigación es de vital importancia conocer los principales aspectos doctrinarios que se sostienen del juicio contencioso administrativo, como, su inicio y desarrollo en el Ecuador, los fines y objetivos que persigue el contencioso administrativo, así como el estudio y análisis de la normativa comparada de las legislaciones extranjeras; estas consideraciones doctrinarias permitirá comprender de mejor manera el contencioso administrativo y su desarrollo en nuestro marco jurídico, delimitando el campo de investigación en los resultados de la contestación y la equivalencia de aplicación de leyes.

4.2.1 PRIMERAS REGULACIONES DELO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Comenzando con el estudio doctrinario del contencioso administrativo cabe mencionar lo que el Doctor Marco Morales Tobar en su libro Derecho Procesal Administrativo expone “El juicio contencioso administrativo nace con la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica y la Revolución

Francesa, y fue Napoleón III, en la Ley 24 de mayo de 1872, quien instituyó en el Consejo de Estado la potestad del contencioso administrativo, que consistía en la facultad de conocer y resolver de los actos del poder ejecutivo.

La creación del Consejo de Estado Francés y de sus atribuciones marcan la seguridad de que en este país surgió el tribunal que atendía y resolvía las controversias que se presentaban entre los administrados respecto a las violaciones o a las supuestas violaciones en las que incurrían los órganos de la administración pública en materia tributaria y fiscal, respecto a los administrados...”²⁴

Francis Benoit considera “La justicia contencioso-administrativa emana ancestralmente de la necesidad de la separación y control de poderes, según la cual cada uno de ellos se organice en forma independiente y autónoma dentro de sus propias funciones.”²⁵

La mayoría de tratadistas consideran que el contencioso administrativo se originó en Francia, a raíz de la Revolución Francesa, en la que se proclamó la separación de los poderes del Estado, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; se considera además que la actividad administrativa propia del Estado, debía ser regulada por una ley especial, para que no exista abuso por parte del administrador, por eso, se puede decir que el contencioso administrativo surgió

24 MORALES TOBAR Marco, “Derecho Procesal Administrativo”, Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja, Loja-Ecuador 2010.- Pág. 17

25 BENOIT Francis Paul, “El Derecho Administrativo Francés”, Instituto de estudios administrativos, Madrid-España 1977.- Pág. 98

del principio de legalidad, es decir, las actuaciones administrativas nacen y deben estar apegadas a la ley y en caso de ser contrarias a ella sean sujetas al control judicial y fiscalización incluso por el órgano legislativo.

La garantía del principio de legalidad aplicado a la administración pública, consecuencia del Estado de Derecho, deja la posibilidad abierta de que los particulares puedan someter los actos, hechos y actuaciones de la administración al control de órganos judiciales especializados, que conforman, la denominada “*jurisdicción contencioso-administrativa*”.

4.2.2 CREACIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ECUADOR Y SU EVOLUCIÓN HASTA LA ACTUALIDAD

Respecto a la aparición del contencioso administrativo en nuestro estado ecuatoriano Marco Morales Tobar en su obra El Control de la Administración y la Justicia Constitucional en el Ecuador sostiene “En nuestro país los primeros datos de esta institución procesal, se da en la Constitución de 1906, en cuyo artículo 98 número 9, se da la potestad al Consejo de Estado de conocer y decidir sobre los fallos del llamado Tribunal de Cuentas y posteriormente de las resoluciones de la Contraloría General de la Nación, aunque se debe anotar que esto no ocurrió de modo expreso, pero en la práctica así se dio.”²⁶

Se debe marcar que el Consejo de Estado no nace como discusión de tesis en los estamentos judiciales sino como medida de control, tenía como

26 MORALES TOBAR Marco, “El control de la administración y la justicia constitucional en el Ecuador”, Corporación Editora Nacional, Ecuador 2005.- Pág. 92

competencias conocer sobre asuntos contenciosos administrativos, sin embargo, por su conformación era difícil que llegaren en la práctica a conocer sobre casos de esta materia.

Luego algunas leyes promulgadas siguieron otorgando al Consejo de Estado el ejercicio de la jurisdicción contencioso administrativo, pero sus resoluciones no tenían ninguna fuerza obligatoria o poder coercitivo.

Posteriormente mediante Decreto Ley de Emergencia N° 10 publicado en el Registro Oficial N°847 de 19 de junio de 1959 se crea el Tribunal Fiscal, organismo al cual se le otorgó competencia para el conocimiento de las reclamaciones contenciosas administrativas.

Más tarde se introdujo en la Constitución Política, publicada en el Registro Oficial N° 133 de 25 de mayo de 1967, la independencia del Derecho Administrativo y se estableció los límites de los actos administrativos, facultando su impugnación ante organismo sin dependientes de la administración gubernamental, creándose los Tribunales Fiscal y Contencioso Administrativo. Este antecedente constitucional produjo como resultado la promulgación de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, que fue publicada en el Registro Oficial N° 338 de marzo 18 de 1968; cuerpo legal que instituyó los recursos contenciosos administrativos de plena jurisdicción o subjetivo y el de anulación u objetivo, aunque con otra explicación semántica,

pero en la práctica el derecho del administrado a impugnar decisiones que lo afectan emitidos por la administración pública.

Luego con la Ley N° 20, reformativa a la Constitución Política del Estado, publicada en el Suplemento N° 93 del Registro Oficial de 23 de diciembre de 1992, se suprimió el Tribunal de lo Contencioso- Administrativo, creándose en su lugar los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.

Ulteriormente la Constitución de la República del Ecuador redactada en ciudad de Alfaro, Montecristi, aprobada en referéndum popular, con Registro Oficial 449 de 20 de octubre del 2008 ratifica el control administrativo y judicial del gestor del poder público; luego de manera consecuente y guardando analogía con las disposiciones constitucionales se promulgó el Código Orgánico de la Función Judicial, con Registro Oficial Suplemento N° 544 de 9 de marzo de 2009, que reestructura la Función Judicial y los órganos jurisdiccionales, en el cual se suprime los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y se instituye las Salas Especializadas de lo Contencioso Administrativo, que tendrán las cortes provinciales y la Corte Nacional de Justicia, en el cual establece sus competencias y atribuciones.

4.2.3 OBJETIVOS Y FINES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El contencioso administrativo como un proceso especializado persigue objetivos y fines, en este sentido Juan Martín Queralt, sostiene “El objetivo que persigue la jurisdicción contencioso administrativa en un Estado de Derecho,

pues al someterse a ella todas las controversias de hecho y de derecho surgidas en torno a las actuaciones públicas sujetas al derecho administrativo, se le está encomendando, por un lado, la tutela de las posiciones subjetivas y, por el otro, la defensa de la legalidad como expresión de los intereses generales que la actuación administrativa debe satisfacer.”²⁷

De lo señalado se considera que la garantía del principio de legalidad aplicado a la administración pública, consecuencia del Estado de Derecho, permite que los administrados puedan someter todas las actuaciones de la administración pública al control judicial, ya que estas actuaciones pueden atentar contra derechos subjetivos individuales o generales, y es la jurisdicción contencioso-administrativa la encargada de resolver o fallar en derecho.

Juan Carlos Benalcázar Guerrón afirma “...el proceso contencioso administrativo, en atención al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, debe tener como norte la protección de los administrados, antes que condicionarla a los resultados teóricos de discusiones eruditas o dogmas doctrinarios que en la práctica pueden revelar su intrínseca debilidad. Dicha protección debe extenderse a la actividad materialmente administrativa de cualquier órgano público, e incluso a aquellos entes jurídicos a los que el ordenamiento ha confiado manifestaciones de dicha actividad.”²⁸

27 MARTIN QUERALT Juan y otros, “Curso de Derecho Financiero y Tributario”, 13ª edición Tecnos, Madrid-España 2002.- Pág. 565

28 BENALCAZAR GUERRÓN Juan Carlos “Derecho procesal administrativo Ecuatoriano: Jurisprudencia, dogmática y doctrina”, Editorial Andrade & Asociados, Quito-Ecuador 2007.- Pág. 109

De lo citado se considera que el proceso contencioso administrativo se instituye en una justicia especializada encargada del control de la actividad administrativa, es la vía por la cual se controla y limita el poder público; tiene como objetivo primordial que órganos jurisdiccionales contenciosos administrativos conozcan los problemas suscitados por la actividad pública, y fallar conforme a derecho, precautelando los derechos constitucionales de los involucrados.

Conforme se establece en la normativa ecuatoriana todas las formas de expresión de la voluntad administrativa son justiciables, es decir; están sujetas al control judicial, su impugnación se realiza ante los órganos jurisdiccionales con la interposición de los recursos contenciosos administrativos en razón del derecho de tutela efectiva.

Los recursos contenciosos administrativos tienen como fin restablecer la legalidad objetiva y subjetiva quebrantada por la administración pública; siendo los órganos jurisdiccionales los encargados de restituir y reparar los derechos vulnerados, esto mediante la interposición de recursos idóneos, en este sentido los recursos contenciosos administrativos son: el subjetivo o de plena jurisdicción y el objetivo o de anulación, aunque ambos llevan un mismo fin dar la razón a quien demuestre la verdad en una contienda.

Para el Doctor Herman Jaramillo Ordoñez el **recurso de plena jurisdicción o subjetivo** es “uno de los mecanismos de control en el régimen democrático

que no ofrece el Estado social de Derecho, a favor de toda persona que ha sufrido agravio por la voluntad de la Función Administrativa, restableciendo los derechos vulnerados reconocidos por el ordenamiento jurídico y declarando al mismo tiempo la nulidad del acto trasgredido.”²⁹

Según el colombiano Jesús Gonzalo Pérez, el recurso subjetivo no solo pretende la anulación del acto, sino el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de ésta.

El recurso de plena jurisdicción está orientado a proteger un derecho subjetivo de un individuo, se fundamenta en la violación de un derecho contemplado en la norma jurídica, que tiene como pretensión la reparación integral del derecho lesionado.

Respecto del **recurso de anulación u objetivo o por exceso de poder** el tratadista colombiano Jaime Santofimio Gamboa menciona “el recurso por exceso de poder o de anulación surge en el derecho francés como u instrumento de carácter general y de naturaleza objetiva tendiente a controvertir la legalidad de todas las decisiones administrativas ejecutorias previa la acreditación de un interés para actuar o accionar y con el objeto de lograr la anulación de la decisión calificada como ilegal con efectos erga omnes. Se trata pues de un recurso jurisdiccional fundado en la violación a

29 JARAMILLO ORDOÑEZ Herman, “Manual de Derecho Administrativo”, Editorial Cámara ecuatoriana del libro, Núcleo de Pichincha, Quito-Ecuador 2004.- Pág. 78

reglas de derecho, a través del cual no se puede obtener reconocimiento alguno de derechos subjetivos, sino básicamente la permanencia del principio de legalidad”³⁰

El recurso contencioso de anulación u objetivo está destinado a impugnar actos normativos como reglamentos, ordenanzas, etc., de la administración pública, es decir, actos de carácter general que regula un conglomerado indeterminado de sujetos de derecho, para declarar su ilegalidad por ser contraria a disposiciones legales de mayor jerarquía normativa, o por restringir derechos constitucionales.

Los recursos contenciosos administrativos de plena jurisdicción o subjetivo y el de anulación u objetivo o por exceso de poder presentan ciertas diferencias tales como:

- El recurso de plena jurisdicción sólo puede plantearse por quien ha sido afectado en su derecho subjetivo y que se halla amparado por una norma jurídica; el recurso de anulación puede plantearse por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, que tenga interés directo.
- El recurso de plena jurisdicción tiene por finalidad el restablecimiento y protección del derecho subjetivo del administrado vulnerado por la actividad administrativa; mientras que el recurso de anulación tiene como finalidad el restablecimiento del imperio de la normatividad

30 MORALES TOBAR Marco, "Derecho Procesal Administrativo", Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja, Loja-Ecuador 2010.- Pág. 375

legítimamente establecida que ha sido vulnerada por la potestad administrativa.

- La sentencia de la pretensión procesal que se aspira con el recurso subjetivo es constitutiva porque restablece la existencia de un derecho; mientras que la sentencia de la prestación procesal que se aspira con el recurso objetivo es declarativa porque establece la ilegalidad del acto decretándose la nulidad.
- En el recurso de anulación la sentencia produce el efecto de cosa juzgada “erga omnes” y desaparece del ordenamiento jurídico; si la sentencia desestima la pretensión, produce el mismo efecto pero sólo en relación con la causa juzgada; en el recurso de plena jurisdicción la causa juzgada respectodel efecto reparador se limita a las partes procesales.

Por otra parte se deduce que tanto el recurso subjetivo o de plena jurisdicción como el objetivo o de anulación, consisten en las herramientas procesales para incoar las impugnaciones o demandas que tienen como fin la solución de una controversia en derecho, asumiendo la reparación de los derechos vulnerados y la anulación de las actividades administrativas contrarias a la normativa constitucionales y legales.

4.2.4 DERECHO COMPARADO

Dentro del estudio del derecho comparado se analizará la legislación del Estado argentino y español, en su orden respectivamente, para establecer sus diferencias y semejanzas frente al marco jurídico ecuatoriano, y así comprender como se desarrolla este proceso en otras legislaciones, con el objeto de considerar si es necesario posibles mejoras dentro del marco jurídico ecuatoriano.

4.2.4.1 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACIÓN

ARGENTINA.- El cuerpo normativo que regula el proceso contencioso administrativo en Argentina es el Código Contencioso Administrativo; dando paso inmediatamente a su estudio, el Art.1 del Código Contencioso Administrativo argentino correspondiente a la competencia establece “La materia contencioso-administrativo compete al Tribunal Superior de Justicia, y será ejercida de conformidad a las normas que establece el presente código.”³¹

El mismo cuerpo legal en mención en su Art. 2 enuncia “Las causas se sustanciarán en instancia única, serán iniciadas por parte interesada, y sus fallos no serán susceptibles de otros recursos que los que este código autoriza”³², la normativa contenciosa administrativa al igual que la legislación ecuatoriana solo reconoce una instancia; es decir, que no se puede apelar de la sentencia emitida por el tribunal o sala especializada, sin embargo, la legislación Argentina reconoce que se puede interponer de la sentencia los

31 CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ley 1005, de 20 de abril del 2000, Buenos Aires-Argentina.-Art. 1

32 IBIDEM.- Art. 2

recursos de aclaratoria, revisión y nulidad, esto de acuerdo al Art. 75 del Código Contencioso Administrativo.

En el Art. 76 del Código Contencioso Administrativo argentino se explica lo siguiente “El recurso de aclaratoria procederá:

- a) Para solicitar la corrección de errores materiales;
- b) Para aclarar conceptos oscuros;
- c) Para suplir omisiones sobre puntos discutidos en el juicio, cuyas contradicciones y oscuridades aparezcan en la parte resolutive.”³³

Respecto de la revisión el Art. 77 del mismo cuerpo legal determina “El recurso de revisión procederá:

- a) Cuando resultasen contradicciones en la parte dispositiva del fallo, háyase pedido o no aclaración del mismo;
- b) Cuando se hubieran dictado dos o más sentencias contradictorias en causas seguidas por las mismas partes y con idénticos fines aunque sobre distintos actos administrativos;
- c) Cuando después de dictada la sentencia se recobrasen o descubriesen documentos decisivos que la parte ignoraba que existiesen o no pudo presentarlos por fuerza mayor o por obra de aquel en cuyo favor se dictó el fallo;

33 CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ley 1005, de 20 de abril del 2000, Buenos Aires-Argentina.- Art. 76

d) Cuando la sentencia hubiera sido dictada apoyándose en documentos cuya falsedad hubiera sido declarada antes del fallo, y este hecho no se hubiese alegado en el juicio, o se declarasen falsos después de la sentencia;

e) Cuando la sentencia se hubiere dictado solo en mérito de la prueba testimonial y la mayoría de los testigos fuesen condenados por falso testimonio;

f) Cuando la sentencia se hubiere dictado mediante cohecho, prevaricato o violencia.”³⁴

Por otra parte el Art. 81 del Código Contencioso Administrativo argentino, referente al recurso de nulidad establece “El recurso de nulidad procederá:

a) Cuando en la tramitación del juicio se hubiesen omitido procedimientos sustanciales, o incurrido en algún defecto de los que por expresa disposición del derecho anulan las actuaciones;

b) Cuando en la sentencia se hubiera omitido fallar sobre algunas de las cuestiones planteadas por las partes, siempre que aquellas no se limitasen a confirmar o dejar sin efecto el acto administrativo materia de juicio.”³⁵

En lo atinente a las clases de los recursos contenciosos administrativos al igual que la legislación ecuatoriana el Código Contencioso Administrativo de Argentina cuenta con el recurso subjetivo y el recurso objetivo; el Art. 12 de

34 CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ley 1005, de 20 de abril del 2000, Buenos Aires-Argentina.- Art. 77

35 IBIDEM.-.- Art. 81

este Código enuncia “Corresponde el ejercicio del recurso de plena jurisdicción a las personas titulares del derecho vulnerado, contra las resoluciones del Poder Ejecutivo de la Provincia, de la Municipalidad o de otras autoridades provinciales o municipales con facultades para decidir en última instancia, siempre que concurren los siguientes requisitos:

- a) Que la resolución sea definitiva y cause estado;
- b) Que vulnere un derecho subjetivo de carácter administrativo otorgado por ley provincial, ordenanza, reglamento, concesión o contratos; de servicios públicos, suministros por medio de licitación y obras públicas; u otra disposición administrativa preexistente;
- c) Que emane de la administración en ejercicio de facultades.”³⁶

En cuanto al recurso objetivo el Art. 17 del mismo cuerpo legal manifiesta “Corresponde el recurso de ilegitimidad contra aquellas resoluciones ejecutorias que, aunque de carácter general adolezcan del vicio de ilegalidad, siempre que el recurrente acredite un interés legítimo, directo y actual.”³⁷; en el Art. 18 se indica sobre su procedencia en los siguientes casos:

- a) Por incompetencia en la autoridad providente;
- b) Por vicio de forma;
- c) Ilegalidad en el fin del acto;
- d) Por violación de la ley.

³⁶ CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ley 1005, de 20 de abril del 2000, Buenos Aires-Argentina.- Art. 12

³⁷ IBIDEM.- Art. 17

En cuanto al término para poder demandar mediante la interposición de cualquiera de estos recursos es de treinta días, contados desde la notificación de la resolución denegatoria, desde su publicación en el boletín oficial cuando fuera de carácter general o desde el último día del plazo de dos meses, que tenía la autoridad administrativa para expedir una resolución sobre una reclamación y si no se ha contestado en este lapso habrá resolución denegatoria.

El Código Contencioso Administrativo argentino determina los requisitos que debe contener la demanda y los documentos que se debe acompañar a esta; así el Art. 21 señala “La demanda deberá contener:

- a) La justificación de la jurisdicción contencioso-administrativa;
- b) La relación de los hechos y del derecho en que se funde la demanda;
- c) La petición objeto del recurso, determinando claramente la pretensión que se deduce.”³⁸

El Art. 22 de la norma expresada anteladamente establece “Deberá acompañarse con el escrito de demanda:

- a) El poder o título que acredite la personería de compareciente. Las autoridades o funcionarios públicos, copia del decreto de su nombramiento;
- b) Los documentos que acrediten la titularidad del derecho que reclaman;
- c) El «Boletín Oficial» si se hubiese publicado la resolución impugnada o el testimonio de la misma si se le hubiese comunicado en el acto de la

38 CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ley 1005, de 20 de abril del 2000, Buenos Aires-Argentina.- Art. 21

notificación; caso contrario bastará indicar con precisión el expediente en que hubiere recaído;

d) La prueba de que intente valerse.”³⁹

De lo señalado en el Código Contencioso Administrativo argentino se puede analizar que en relación a Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ecuatoriana se exige menos requisitos que debe contener la demanda; en cuanto a los documentos que deben acompañar a la demanda, tiene mucha similitud con lo que se ha establecido en la legislación ecuatoriana, lo único que lo diferencia es que en la legislación Argentina junto con la demanda se acompaña los documentos de prueba, mientras que en la normativa ecuatoriana solo se enuncia la prueba, esto de conformidad a lo establecido en el Art. 30 literal g) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Respecto al término para contestar la demanda y presentar las excepciones, el Art. 36 del Código Contencioso Administrativo argentino manifiesta “Las excepciones de previo y especial pronunciamiento deberán ser opuestas dentro de los nueve días del traslado ordinario de la demanda.”⁴⁰

Del análisis se desprende que la legislación contencioso administrativa argentina en relación al proceso contencioso ecuatoriano concede un término menor para contestar la demanda, al establecer nueve días término para su contestación, sin distinción de la parte procesal sea administración o

39 CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ley 1005, de 20 de abril del 2000, Buenos Aires-Argentina.- Art. 22

40 IBIDEM.- Art. 36

administrado, que al contrario de la legislación ecuatoriana si establece una diferenciación del término para contestar la demanda, que es de quince días para el administrado y de veinte días para el sector público, esto conforme al Art. 9 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

4.2.4.2 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA.- La norma que regula el proceso contencioso administrativa español es la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ley que guarda una total semejanza en su titulación con la norma ecuatoriana que regula este tipo de proceso.

La legislación contencioso administrativa española difiere en su clasificación de los recursos contenciosos administrativos contemplados en la legislación ecuatoriana; por otra parte, respecto de las cuestiones que compete conocer al contencioso administrativa español el Art. 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa establece “El orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con:

a) La protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes, todo ello en relación con los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos.

b) Los contratos administrativos y los actos de preparación y adjudicación de los demás contratos sujetos a la legislación de contratación de las Administraciones públicas.

c) Los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho público, adoptados en el ejercicio de funciones públicas.

d) Los actos administrativos de control o fiscalización dictados por la Administración concedente, respecto de los dictados por los concesionarios de los servicios públicos que impliquen el ejercicio de potestades administrativas conferidas a los mismos, así como los actos de los propios concesionarios cuando puedan ser recurridos directamente ante este orden jurisdiccional de conformidad con la legislación sectorial correspondiente.

e) La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandadas aquéllas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social.

f) Las restantes materias que le atribuya expresamente una Ley.”⁴¹

En cuanto a los órganos jurisdiccionales que tienen competencia para conocer la jurisdicción contencioso administrativa, el Art. 6 de la Ley de la Jurisdicción

41 LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, Reforma 29/1998, de 13 de julio de 1998, Madrid-España.- Art. 2

Contencioso Administrativa española dice “El orden jurisdiccional contencioso-administrativo se halla integrado por los siguientes órganos:

- a) Juzgados de lo Contencioso-administrativo.
- b) Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo.
- c) Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.
- d) Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.
- e) Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.”⁴²

De conformidad a la normativa contenciosa administrativa española se precisa la existencia de dos instancias procesales, la de primer grado, la segunda de apelación y el recurso de casación.

En primera instancia la competencia recaen sobre los juzgados de lo contencioso-administrativo y sobre los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo; de los cuales, los primeros se encargan de resolver los asuntos de los administrados ante los gobiernos autónomos descentralizados o viceversa; y los segundos para resolver los asuntos de los administrados contra los ministerios de gobierno o viceversa.

En segunda instancia, las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia son las encargadas de conocer y resolver sobre las apelaciones de controversias existentes entre los administrados y los

42 LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, Reforma 29/1998, de 13 de julio de 1998, Madrid-España.- Art. 6

gobiernos autónomos descentralizados; y es la sala de lo contencioso-administrativo de la audiencia nacional; quien conocerá y resolverá las apelaciones entre los administrados y los ministerios de gobierno.

Por último la sala de lo contencioso-administrativo del tribunal supremo, es el órgano jurisdiccional encargado de conocer y resolver sobre los recursos de casación, que llegaren a presentar los administrados contra cualquier organismo del sector público.

De lo enunciado se observa que en el Estado español existen juzgados de lo contencioso administrativo de primera instancia, tribunales de segunda instancia que resuelven sobre las apelaciones y un tribunal supremo para la casación, que a diferencia de la legislación contenciosa administrativa ecuatoriana solo existe una sola instancia, es decir, que no procede la apelación sobre la sentencia de primer grado, y que solo permite apelar de los decretos del juez de sustanciación, en los casos que sea procedente para ante los restantes jueces del tribunal o sala.

De la misma forma la normativa contencioso administrativa ecuatoriana determina que en primera instancia le corresponde conocer a las salas especializadas de lo contencioso administrativo de las cortes provinciales de justicia y el recurso de casación que se sustanciara ante la sala especializada de lo contencioso administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

Por otra parte, el Art. 46 numeral 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo española establece “El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de seis meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.”⁴³

De lo señalado se desprende el contraste existente con la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ecuatoriana, ya que está en su Art. 65 determina el término de noventa días para interponer el recurso de plena jurisdicción y el plazo de tres años para el recurso de anulación u objetivo; y en materia contractual hasta el plazo de cinco años.

En cuanto a los lapsos para la contestación a la demanda, el Art. 54 numeral 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa española establece “Presentada la demanda, se dará traslado de la misma, con entrega del expediente administrativo, a las partes demandadas que hubieran comparecido, para que la contesten en el plazo de veinte días. Si la demanda se hubiere formalizado sin haberse recibido el expediente administrativo, se emplazará a la Administración demandada para contestar, apercibiéndola de

43 LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, Reforma 29/1998, de 13 de julio de 1998, Madrid-España.- Art. 46. Num.1

que no se admitirá la contestación si no va acompañada de dicho expediente.”⁴⁴

De lo enunciado en la legislación española en relación a la legislación ecuatoriana se observa una diferencia en los términos para poder contestar a la demanda; la legislación española confiere un plazo de veinte días para cumplir con esta diligencia procesal, mientras, que la normativa ecuatoriana, más precisamente la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa confiere un término de quince días para que los administrados contesten de la demanda y propongan todas las excepciones que crean convenientes, y al sector público se le establece un término de veinte días de conformidad a lo establecido en el Art. 9 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, ley que regula el patrocinio del Estado y el de sus instituciones o entidades públicas.

4.3 MARCO JURÍDICO

Dentro del estudio jurídico del contencioso administrativo en el Estado ecuatoriano se analizará los preceptos normativos de los diferentes cuerpos legales que rigen este proceso; en este sentido, es de trascendental importancia empezar con el análisis de la norma constitucional que es en esencia, quien determina los principios por los cuales se rige y se estructura el proceso contencioso administrativo ecuatoriano.

44 LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, Reforma 29/1998, de 13 de julio de 1998, Madrid-España.- Art. 54. Num.1

4.3.1 BASES CONSTITUCIONALES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Es la Constitución de la República del Ecuador aprobada en referéndum por el pueblo ecuatoriano y publicado en el Registro Oficial Nro. 449, de 20 de octubre de 2008 quien en legítima vigencia establece las siguientes bases:

4.3.1.1 PARTE DOGMÁTICA.- La Constitución de la República del Ecuador en su Art. 1 establece “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia...”⁴⁵; en su Art. 11 numeral 3 inciso tercero señala “Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.”⁴⁶

De lo enunciado por la norma constitucional se colige que todos los derechos son justiciables, propio del Estado constitucional de derechos y justicia, que de conformidad a lo establecido en el Art. 173 señala “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.”⁴⁷

Como se verifica el texto constitucional introduce la posibilidad de impugnar en vía administrativa o judicial los actos administrativos, aquí vale hacer una observación, si bien los actos administrativos constituyen la principal forma de

45 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Art.1.- Pág. 4

46 IBIDEM, Art. 11 Num. 3 Inc.3.- Pág. 6

47 IBIDEM, Art. 173.- Pág. 34

declaración de la voluntad administrativa, más no la única. Recordemos que dentro del ámbito de la administración pública, existen los actos administrativos, actos de simple administración, hechos administrativos, actos normativos, contratos administrativos, y que de acuerdo a una interpretación amplia de la norma constitucional todas estas formas de manifestación administrativa son impugnables tanto administrativa como judicialmente; pero esta falencia en la norma constitucional deberá ser examinada, así la norma debería expresar *“todas las actividades ilegítimas de autoridad pública no judicial podrán ser impugnadas tanto en vía administrativa como judicial”*.

El Estado desea que el administrado no resulte afectado por el poder público y a través de las acciones contenciosas administrativas pretende que se aclaren y si tiene razón que se le restituya los derechos al administrado.

La norma suprema en su Art. 75 manifiesta *“Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.”*⁴⁸

En lo que concierne a la impugnación de la actividad administrativa por vía judicial y en base al derecho de tutela efectiva los administrados que se consideren violentados en sus derechos constitucionales pueden acudir ante

48 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Art. 75.-Pág. 17

los órganos jurisdiccionales competentes en esta materia, para que resuelvan sobre el particular, y si el caso se deje sin efecto la resolución o acto que vulneró sus derechos constitucionales, pero esta actuación judicial debe darse de forma oportuna, gratuita e imparcial, respetando las garantías del debido proceso tal como lo determina el Art. 76 de la norma constitucional que en su parte pertinente señala “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso...”⁴⁹

Por otra parte la Constitución de la República del Ecuador en su Art. 168 numeral 6 expresa “La sustanciación de los procesos en todas las materias, instancias, etapas y diligencias se llevará a cabo mediante el sistema oral, de acuerdo con los principios de concentración, contradicción y dispositivo.”⁵⁰

Siempre existía una parte oral en los procesos a través de las juntas o audiencias de conciliación pero no fueron utilizados por los jueces ni los litigantes se convirtieron en un mero formalismo.

De la misma manera la norma constitucional en su Art. 169 menciona “El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del

49 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Art. 76.- Pág. 17

50 IBIDEM, Art. 168. Num. 6.-Pág. 34

debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.”⁵¹

De lo señalado se expresa que todo proceso se llevará a cabo mediante el sistema oral, sistema que no se aplica al contencioso administrativo en la actualidad; además, se lo realizará bajo ciertos principios rectores de sustanciación de los procesos, cabe señalar que corresponde a las autoridades judiciales garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes dentro de todo proceso judicial.

4.3.1.2. PARTE ORGÁNICA.- La palabra orgánica proviene de organización y cuando mencionamos queremos referirnos a que la organización del Estado incide en todo el derecho y en lo contencioso administrativo.

La Constitución de la República del Ecuador en su Art. 167 expresa “La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución.”⁵²

El Art. 177 de la norma constitucional establece “La Función Judicial se compone de órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares, órganos autónomos. La ley determinará su estructura, funciones,

51 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Art. 169.-Pág. 34

52 IBIDEM, Art. 167.- Pág. 34

atribuciones, competencias, y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia”⁵³

El Art. 186 de la Constitución de la República del Ecuador determina “En cada provincia funcionará una corte provincial de justicia integrada por el número de juezas y jueces necesarios para atender las causas, que provendrán de la carrera judicial, el libre ejercicio profesional y la docencia universitaria. Las juezas y jueces se organizarán en salas especializadas en las materias que se correspondan con las de la Corte Nacional de Justicia.

El Consejo de la Judicatura determinará el número de tribunales y juzgados necesarios, conforme a las necesidades de la población...”⁵⁴

De la regulación se desprende que tanto la Corte Nacional de Justicia como las cortes provinciales de justicia se organizan en salas especializadas para una correcta administración de justicia, en lo que concierne al contencioso administrativo, habrá salas especializadas en esta materia en la cantidad que conforme lo estime conveniente el Pleno del Consejo de la Judicatura.

En este mismo sentido de análisis dentro del juicio contencioso administrativo intervienen de manera directa dos organismos estatales como son: La Contraloría General del Estado y la Procuraduría General del Estado.

53 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Art. 177.- Pág. 35

54 IBIDEM, Art. 186.- Pág. 36

El Art. 211 de la Constitución de la República del Ecuador dice “La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos”⁵⁵

La Contraloría General del Estado con su misión oficial de precautelar los derechos del pueblo puede entrar en controversias con los administrados teniendo que defender sus actuaciones entrando a lo contencioso administrativo.

Y si en este tema tratamos de la contestación a la demanda que debe hacer la administración pública conviene referirse a quien patrocina al Estado en la defensa de sus intereses al respecto el Art. 237 de la Constitución de la República del Ecuador determina “Corresponderá a la Procuradora o Procurador General del Estado, además de las otras funciones que determine la ley:

1. La representación judicial del Estado.
2. El patrocinio del Estado y de sus instituciones.
3. El asesoramiento legal y la absolución de las consultas jurídicas a los organismos y entidades del sector público con carácter vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de la ley, en aquellos temas en que la Constitución o la ley no otorguen competencias a otras autoridades u organismos.

55 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Art. 211.- Pág. 40

4. Controlar con sujeción a la ley los actos y contratos que suscriban los organismos y entidades del sector público.”⁵⁶

De la regla mencionada se deduce que la Contraloría General del Estado como el organismo encargado de la vigilancia de los recursos públicos y cuidador de los intereses estatales interviene dentro del juicio contencioso administrativo al tratarse de un proceso que involucra al sector público; mientras que la Procuraduría General del Estado interviene en el proceso contencioso administrativo en defensa de los intereses estatales en calidad de patrocinador del Estado.

Por otra parte la norma constitucional establece en su Art. 191 “La Defensoría Pública es un órgano autónomo de la Función Judicial cuyo fin es garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no pueden contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos.

La Defensoría Pública prestará un servicio legal, técnico, oportuno, eficiente, eficaz y gratuito, en el patrocinio y asesoría jurídica de los derechos de las personas, en todas las materias e instancias...”⁵⁷

El Art. 195 de la Constitución de la República del Ecuador pronuncia “La Fiscalía dirigirá, de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y

56 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Art. 237.- Pág. 44

57 IBIDEM, Art. 191.- Pág. 37

procesal penal; durante el proceso ejercerá la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas. De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal...”⁵⁸

Tanto la Defensoría Pública como la Fiscalía General del Estado, como órganos autónomos de la Función Judicial pueden intervenir en el proceso contencioso administrativo; dentro de sus competencias y atribuciones constitucionales; el primero para cumplir con el derecho a la defensa en caso de que el administrado no tenga un defensor particular, por la razón que fuese; y el segundo, actúa cuando del proceso contencioso administrativo se desprende responsabilidad penal.

4.3.1.3. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.- La Constitución de la República del Ecuador en su Título IX hace referencia a las disposiciones constitucionales de la Supremacía de la Constitución, respecto a este el Art. 424 de la norma constitucional implanta “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

58 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Art. 186.- Pág. 37-38

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.”⁵⁹

Esta característica de la Constitución nos sirve para saber que el Estado constitucional de derechos tiene que emplearse ya que ordena a jueces y administradores a aplicar estas normas como superiores y desechando las secundarias que se oponen a este principio.

En concordancia a lo antes mencionado el Art. 425 del cuerpo constitucional instituye “El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

59 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Art. 424.- Pág. 70

La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, es especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.”⁶⁰

La Constitución de la República es la norma superior que prevalece sobre cualquier otra normativa legal dentro del Estado ecuatoriano, y que las actuaciones del poder público deben estar sometidas a las disposiciones constitucionales, para que tengan plena validez y quedan prohibidos tácitamente los jueces y administradores de aplicar aquellas que se opongan.

Además se detalla visiblemente el orden jerárquico de las normas jurídicas, ubicando a la Constitución sobre cualquier otra norma legal, de la misma manera se dice que en caso de conflicto entre leyes de distinta jerarquía prevalecerá la norma superior.

El Art. 426 de la Constitución de la República del Ecuador establece “Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución.

Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de los derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente...”⁶¹

60 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Art. 425.-Pág. 70-71

61 IBIDEM, Art. 426.- Pág. 71

De lo enunciado se hace hincapié que la supremacía de la Constitución de la República supone que todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a ella, se indica también que todas y todos las autoridades públicas de oficio deberán aplicar directamente las normas constitucionales dentro de sus competencias, cabe indicar que es el Estado ecuatoriano el responsable de hacer cumplir esta disposición constitucional, de conformidad al Art. 11 numeral 9 inciso primero que dice “El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.”⁶²; lo que nos permite saber que las normas secundarias deben armonizarse y si se hallan en pugna no aplicarlas por la calidad de normas inconstitucionales.

4.3.2 LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

La norma que regula el proceso contencioso administrativo en nuestro Estado ecuatoriano es la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa con Registro Oficial N° 338 de 18 de marzo de 1968, ley que desde su promulgación no ha sufrido cambios sustanciales.

La jurisdicción contencioso administrativo en el Ecuador obedece a la facultad constitucional de impugnar los actos de cualquier autoridad del Estado en la vía judicial, se desarrolla cuando el administrado en virtud del derecho de tutela efectiva acude ante los órganos jurisdiccionales contenciosos administrativos para que se declare nulo e ilegítimo y se deje sin efecto una actuación derivada de la administración pública que afecta a derechos constitucionales,

62 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Art. 11, Num9, Inc 1ro.- Pág. 6

individuales o colectivos; de lo indicado se debe mencionar algunas disposiciones legales que guardan concordancia con la normativa contencioso administrativa:

4.3.2.1.EL RECURSO Y ACCIÓN CONTENCIOSA.- Respecto de la facultad legal de llevar a la vía jurisdiccional las actuaciones de la actividad administrativa pública el Art. 31 del Código Orgánico de la Función Judicial determina “Las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas de las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales; constituyen actos de la Administración Pública o Tributaria, impugnables en sede jurisdiccional.”⁶³

El Art. 69 inciso segundo del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva manifiesta “En todo caso, quien se considere afectado por un acto administrativo lo podrá impugnar judicialmente ante e respectivo Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de manera directa. No será necesario para el ejercicio de este derecho el que haya precedido reclamación administrativa previa la misma que será optativa.”⁶⁴

El Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva de igual forma en sus Arts. 74, 77, 79, y 83 establecen la potestad legal que tienen

63 CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Art. 31.- Pág. 10

64 ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Art. 69 Inc. 2.- Pág. 21

las personas que se crean afectadas a impugnar por la vía judicial los actos de simple administración, hechos administrativos, contratos administrativos y reglamentos.

El Art. 405 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su parte pertinente puntualiza “...La resolución de la máxima autoridad causará ejecutoria. No será necesario agotar la vía administrativa para reclamar por vía judicial...”⁶⁵

Faculta que los afectados por los administradores seccionales recurran en sus acciones sin necesidad que exista resolución negativa de la administración.

El Art. 69 inciso primero de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado señala “Podrán impugnarse ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, las resoluciones de la Contraloría General del Estado, que impliquen establecimiento de responsabilidades administrativas y civiles culposas, conforme lo dispuesto en los artículos 45 y 52 de esta Ley.”⁶⁶; se entrega al juez competencia para impugnar decisiones de la Contraloría en asuntos civiles.

El Art. 46 inciso primero de la Ley Orgánica del Servicio público establece “La servidora o servidor suspendido o destituido, podrá demandar o recurrir ante la

65 CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Editorial jurídica El Forum, Quito-Ecuador 2015, Art. 405.- Pág. 145

66 LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Art. 69.- Pág. 42

Sala de lo Contencioso Administrativo o ante los jueces o tribunales competentes del lugar donde se origina el acto impugnado o donde este haya producido sus efectos, demandando el reconocimiento de sus derechos.”⁶⁷

Estas impugnaciones son conocidas en la vía judicial por los órganos jurisdiccionales competentes que son las salas especializadas de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en el recurso de casación y de las cortes provinciales de justicia; estas últimas en la actualidad estas distribuidas distritalmente, así en el medio local mediante resolución 091-2013 el Pleno del Consejo de la Judicatura resolvió crear la Segunda Sala del Tribunal Distrital N° 5 de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Loja, estas dos salas tienen jurisdicción y competencia para las provincias de Loja y Zamora Chinchipe.

Una vez establecido los órganos jurisdiccionales contenciosos administrativos es necesario conocer las competencias de cada una de ellas, así el Art. 185 del Código Orgánico de la Función Judicial señala que la **sala especializada de la Corte Nacional de Justicia** es competente para conocer en **casación** las causas en materia administrativa; las controversias originadas en contratos celebrados entre el Estado o las instituciones del sector público y los particulares; los juicios iniciados por los administrados ante la administración pública por la deficiente prestación de servicios públicos; contra las sentencias y autos definitivos dictados dentro de los procesos de propiedad intelectual y los procesos de excepciones a la coactiva en materia no tributaria; las causas

67 LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Editorial jurídica El forum, Quito-Ecuador 2015, Art. 46 Inc. 1.- Pág. 30

por indemnización de daños y perjuicios propuestas por los particulares en contra de las instituciones del Estado; por la responsabilidad declarada de sus servidores, o de las personas a las que por delegación o concesión se les haya entregado servicios públicos; por conflictos de competencia positivos o negativos entre autoridades o dependencias del sector público, referente a servicios públicos; y demás que establezca la Ley.

De lo señalado se sintetiza que la sala especializada de lo contencioso administrativo de la Corte Nacional de Justicia tiene competencia para conocer solamente los recursos de casación en todos los asuntos en materia contencioso administrativa.

El Código Orgánico de la Función Judicial en su Art. 217 determina las **competencias de las salas especializadas de las cortes provinciales de justicia** entre las cuales consta el de conocer y resolver las controversias que se suscitaren entre la administración pública y los particulares por violación de las normas legales o de derechos individuales; sobre las impugnaciones que se propusieren en contra de los reglamentos, resoluciones y más actos normativos de rango inferior a la ley, en materia no tributaria, provenientes de las instituciones del Estado que integran el sector público; sobre las demandas que se propusieren contra las instituciones del Estado que conforman el sector público y que afecten intereses o derechos subjetivos de personas naturales o jurídicas; inclusive las resoluciones de la Contraloría General del Estado, así como de las demás instituciones de control que establezcan responsabilidades

en gestión económica en las instituciones sometidas al control o juzgamiento de tales entidades de control y las demandas que se propongan contra los actos administrativos y las resoluciones expedidas por el Consejo de la Judicatura, el Pleno del Consejo de la Judicatura, las Comisiones Especializadas, el Director General y los Directores Provinciales.

Igualmente conocerán de las impugnaciones a actos administrativos de los concesionarios de los servicios públicos y de todas las controversias relativas a los contratos suscritos por los particulares con las instituciones del Estado; sobre las acciones propuestas contra el Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, en las que se reclame la reparación de las violaciones a los derechos de los particulares por falta o deficiencia de la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

Es competente para conocer y resolver las acciones propuestas contra el Estado en las que se reclame la reparación de los daños y perjuicios causados por error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por violaciones de los principios y reglas del debido proceso, sin perjuicio de lo establecido en el Código de Procedimiento Penal; sobre las impugnaciones a sanciones administrativas firmes contra las servidoras y los servidores públicos, emanadas de las instituciones del Estado que conforman el sector público; las

causas que instaure la Administración para repetir las indemnizaciones que hubiere tenido que pagar por sentencias firmes dentro de juicios contencioso administrativos, por la responsabilidad declarada de sus servidores o de las personas que por delegación, concesión o privatización, se les haya entregado servicios públicos.

De la misma forma es competente para conocer y resolver las impugnaciones efectuadas por los titulares de la administración pública respecto de actos lesivos al interés público y que no puedan ser revocados por la propia administración; sobre las controversias regidas por la Ley de Propiedad Intelectual; sobre las acciones de prescripción de créditos fiscales no tributarios que propongan contra la administración nacional, regional, municipal o de las demás personas jurídicas que integran el sector público; los juicios de excepciones a la coactiva en materia no tributaria y demás asuntos que la ley establece.

En este mismo contexto el Art. 10 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa menciona las atribuciones y deberes jurisdiccionales del Tribunal Distrital de lo Contencioso-Administrativo en el que se establece que tiene que conocer y resolver las impugnaciones a los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública, o de las personas semipúblicas o de derecho privado con finalidad social o pública y decidir acerca de su legalidad o ilegalidad; sobre las resoluciones de la Contraloría General del Estado que establezcan responsabilidad en la gestión económica estatal o municipal o de

otras instituciones sometidas al control o juzgamiento de aquélla; conocerá y resolverá las acciones de prescripción de los créditos fiscales, estatales, locales o seccionales o de las Instituciones Públicas originados en decisiones de la Contraloría General, que se hubieren promovido o se promuevan por los directamente interesados, así como de las excepciones que se propongan en procedimientos coactivos instaurados para el cobro de créditos provenientes de resoluciones dictadas por la Contraloría General del Estado.

La normatividad nos da la posibilidad de impugnar de estas cuestiones en única instancia, aquí se debe hacer una aclaración; los órganos jurisdiccionales contenciosos administrativos de las cortes provinciales de justicia solo tienen competencia para conocer en primera y única instancia; ya que en este proceso no se ha previsto segunda instancia o apelación, sino que del fallo que dicte el Tribunal Distrital solo se puede interponer recurso de casación ante la sala especializada de lo contencioso administrativo de la Corte Nacional de Justicia; sin embargo, solo se puede apelar de los decretos del juez de sustanciación en los casos que sea procedente antes los restantes jueces que conforman la sala.

El proceso contencioso administrativo en nuestro marco jurídico se inicia con la interposición de los recursos contenciosos administrativos que equivale a la presentación de la demanda, en este sentido el Art. 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa menciona “El recurso contencioso-administrativo puede interponerse por las personas naturales o jurídicas contra

los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública o de las personas jurídicas semipúblicas, que causen estado, y vulneren un derecho o interés directo del demandante.”⁶⁸; de igual manera el Art. 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa manifiesta “También puede interponerse el recurso contencioso-administrativo contra resoluciones administrativas que lesionen derechos particulares establecidos o reconocidos por una ley, cuando tales resoluciones hayan sido adoptadas como consecuencia de alguna disposición de carácter general, si con ésta se infringe la ley en la cual se originan aquellos derechos.”⁶⁹

El recurso o demanda contencioso administrativo puede proponerse por personas naturales o jurídicas que se crean vulnerados en sus derechos o por quienes se crean afectados directamente por las actuaciones administrativas que causen estado; el Art. 5 inciso primero de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa sostiene “Las resoluciones administrativas causan estado cuando no son susceptibles de recurso alguno en la vía administrativa, sean definitivas o de mero trámite, si estas últimas deciden, directa o indirectamente, el fondo del asunto, de modo que pongan término a aquella o haga imposible su continuación...”⁷⁰; se opina que estas normas respecto del término “**cause estado**” no guarda congruencia con el resto del ordenamiento jurídico, ya que normas como el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y el Código Orgánico de Organización Territorial,

68 LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2013, Art. 1.-Pág. 1

69 IBIDEM, Art. 2.- Pág. 1

70 IBIDEM, Art. 5.-Pág. 2

Autonomía y Descentralización sostienen que la impugnación por vía judicial no necesariamente procede luego de haberse agotado la vía administrativa, sino que puede ejercerse de manera inmediata en virtud del derecho de tutela efectiva; por lo que se puede afirmar que el proceso contencioso administrativo no es una segunda instancia de la administrativa, como creen algunas personas.

Se puede interponer el recurso contencioso administrativo contra resoluciones administrativas de carácter general que vulneren derechos particulares, es decir, cuando estas actuaciones normativas contradigan disposiciones establecidas en una norma de carácter general no administrativa o atente contra derechos constitucionales.

La interposición de los recursos contenciosos administrativos se presenta dentro del término legal correspondiente el Art. 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa refiere “El término para deducir la demanda en la vía contencioso administrativa será de noventa días en los asuntos que constituyen materia del recurso contencioso de plena jurisdicción, contados desde el día siguiente al de la notificación de la resolución administrativa que se impugna.

En los casos que sean materia del recurso contencioso de anulación u objetivo se podrá proponer la demanda hasta en el plazo de tres años, a fin de garantizar la seguridad jurídica. En los casos que sean de materia contractual y

otras de competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, se podrá proponer la demanda hasta en el plazo de cinco años.”⁷¹

La interposición de los recursos contenciosos administrativos corresponde semejantemente a la presentación de la demanda y estos deben presentarse en los términos legales con el propósito de garantizar la seguridad jurídica según se deduce; en este aspecto, el Art. 30 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa determina **“La demanda debe ser clara y contener:**

- a) El nombre del actor e indicación de su domicilio y lugar donde deben efectuarse las notificaciones en la ciudad de Quito, sede del Tribunal, y dentro del perímetro legal;
- b) La designación del demandado y el lugar donde debe ser citado;
- c) La designación de la autoridad, funcionario o empleado de quien emane la resolución o acto impugnado;
- d) Los fundamentos de hecho y de derecho expuestos con claridad y precisión;
- e) La indicación de haber precedido la reclamación administrativa del derecho, en los casos expresamente señalados por la ley, ante los funcionarios competentes, y su denegación por parte de éstos;
- f) La pretensión del demandante;
- g) La enunciación de las pruebas que el actor se propone rendir.

⁷¹ LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2013, Art. 65.- Pág. 17-18

En esta clase de juicios no se podrá cambiar o reformar la demanda en lo principal.”⁷²

Los requisitos fueron tomados de las exigencias de lo contencioso tributario pues hasta 1983 incluso en la justicia ordinaria no existieron y solo era importante la pretensión.

En la actualidad los tribunales y/o salas especializadas de lo contencioso administrativo son distritales por lo que se debe señalar domicilio para notificaciones en la jurisdicción de presentación de la demanda.

Respecto de la designación del demandado y de su citación son puntos de trascendental importancia ya que la legitimidad de personería y la citación de la demanda al demandado constituyen solemnidades sustanciales, de conformidad a lo instituido en el Art. 346 numeral 3 y 4 del Código de Procedimiento Civil, lo que su omisión o error acarrearía nulidad del proceso; la legitimidad de personería recae sobre los representantes de la institución administrativa que son: la máxima autoridad administrativa y el procurador legal, en las instituciones públicas que carecen de personería jurídica se debe demandar conjuntamente con la máxima autoridad administrativa al Procurador General del Estado o su delegado jurisdiccional y en los casos en que la entidad demandada es una institución con personería jurídica se debe

72 LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2013, Art. 30.- Pág. 9-10

demandar juntamente con la máxima autoridad administrativa al procurador sindico o procurador institucional.

De igual forma se debe indicar en el escrito de demanda el servidor público que emitió la actuación administrativa, quien puede ser, sea el caso, la máxima autoridad administrativa o un funcionario público de inferior nivel; así como también se debe fundamentar la demanda con los hechos que se impugnan y el derecho que le asiste, en forma clara y precisa.

Respecto de la indicación de haber precedida reclamación administrativa no es una situación jurídica obligatoria ya que como se ha mencionado anteriormente no es necesario haber agotado la vía administrativa para interponer la acción jurisdiccional, como lo establece el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la Ley Orgánica del Servicio Público y el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

La pretensión jurídica del demandante es de vital importancia, ya que esto permite que en sentencia se resuelva sobre los puntos que se halla afectado, sea el caso, indemnización, pago de costas procesales y demás derechos que se crea asistido; por otra parte en el escrito de demanda se debe enunciar las pruebas que se van a rendir en juicio, situación que restringe en alguna medida el derecho a la defensa, puesto que en la etapa de la prueba tendrá que hacer valer sus derechos; a la demanda contenciosa administrativa se le pide que se incluya ciertos documentos necesarios, en este sentido el Art. 31 de la Ley de

la Jurisdicción Contencioso Administrativa determina esos anexos, a los que en plena vigencia deberán presentarse los siguientes:

- Documentos justificativos de la personería cuando no se actúe en nombre propio, salvo que se haya reconocido dicha personería en la instancia administrativa.
- Copia autorizada de la resolución o disposición impugnada, con la razón de la fecha de su notificación al interesado, o, en su defecto, la relación circunstanciada del acto administrativo que fuere impugnado.

Una vez presentada la demanda el órgano jurisdiccional la calificará esto es “Si la demanda fuere oscura, irregular o incompleta, el Magistrado de Sustanciación ordenará que el actor la aclare, corrija, concrete o complete, en el término de cinco días; y si el actor no lo hiciera, rechazará la demanda. El decreto respectivo será notificado al interesado y a las autoridades demandadas.

El actor podrá pedir una prórroga prudencial del término, que no excederá de ocho días, salvo que por circunstancias especiales que se invoquen proceda a conceder una mayor.”⁷³; basado en el principio de economía procesal para no rechazar de pleno, aunque si se atiende a la contestación es el juzgador el que tiene que suplir y administrar justicia antes que formalidades.

73 LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2013, Art. 32.- Pág. 10

Luego de calificada la demanda y aceptada a trámite se procede a realizar la **citación con la demanda** esto es “Presentada la demanda, el Magistrado de Sustanciación dispondrá que se cite al funcionario representante de la dependencia administrativa, de la que haya emanado el acto o resolución que motiva la demanda, y se le entregue la copia de esta.

Si el acto administrativo proviniera del Ejecutivo, o si, en general, la acción se propusiere contra el Estado o sus instituciones, la demanda se citará al Procurador General del Estado.

La demanda contra las otras personas que integran la administración local dentro del régimen seccional o contra los establecimientos públicos y personas jurídicas semipúblicas, se citarán a sus personeros legales, sin que sea menester contar con el Procurador General del Estado, quien, no obstante, tendrá las atribuciones de supervigilancia que le confiere la ley.

El Ministro de Sustanciación dispondrá se haga conocer la demanda presentada a la persona natural o jurídica en cuyo favor derivare el acto o resolución administrativa que se impugne, y a fin de que pueda hacer valer los derechos que les concede el Art. 25 de esta Ley.”⁷⁴; con la citación de la demanda se traba La Litis entre el actor o administrado y la administración pública.

74 LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2013, Art. 33.- Pág. 10

La citación se realiza al funcionario representante de la institución del que haya emanado el acto administrativo impugnado, cuando el demandado es una institución pública sin asesoría jurídica se debe citar además al Procurador General del Estado o a su delegado, cuando se trate de una institución pública con asesoría jurídica se debe citar a sus respectivos personeros legales, “sin que sea menester contar con el Procurador General del Estado”; sin embargo, de esto último constante en la norma jurídica existe disconformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado norma legal que regula el patrocinio del Estado y de sus instituciones, ya que está en su Art. 6 claramente contempla que toda demanda en contra de organismos y entidades del sector público deberá citarse o notificarse obligatoriamente al Procurador General del Estado.

De igual forma se debe citar a la persona en cuyo favor derivare la actuación administrativa para que defienda dicho desempeño, esto lo realizará en su calidad de tercero coadyuvante.

La citación y la notificación se las realizará en las formas previstas en el Código de Procedimiento Civil, norma supletoria en el proceso contencioso administrativo.

4.3.2.2 PARTES PROCESALES.- En lo concerniente a las partes procesales que intervienen en el contencioso administrativo la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en su Art. 23 señala “Para demandar la declaración

de no ser conforme a derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones de la administración, pueden comparecer:

- a) La persona natural o jurídica que tuviere interés directo en ellos;
- b) Las entidades, corporaciones e instituciones de derecho público, semipúblico, que tengan la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo, siempre que el recurso tuviera por objeto la impugnación directa de las disposiciones administrativas, por afectar a sus intereses;
- c) El titular de un derecho derivado del ordenamiento jurídico que se considerare lesionado por el acto o disposición impugnados y pretendiere el reconocimiento de una situación jurídica individualizada o el restablecimiento de la misma; y,
- d) El órgano de la Administración autor de algún acto que, en virtud de lo proscrito en la ley, no pudiere anularlo o revocarlo por sí mismo.”⁷⁵

Pueden comparecer en calidad de actores las personas naturales o jurídicas públicas o privadas que han resultado afectados en sus intereses y derechos por encontrarse en directa relación jurídica con el acto impugnado; se considera la relación causal y su pertinencia con los derechos subjetivos reclamados o con los intereses conculcados, en este sentido cabe realizar un ejemplo: cuando una resolución de autoridad competente afecte derechos de la naturaleza o ambientales, en la que por mandato constitucional se concede

75 LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2013, Art. 23.- Pág. 8

acción pública para ejercitar los derechos el interés y afectación es general para todas y todos.

El literal d) del Art. 23 de la norma invocada faculta a la propia administración pública que emite el acto impugnado para que comparezca en calidad de demandante, esto es una situación especial, y se lo confronta mediante la acción de lesividad.

El Art. 24 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa señala “La demanda se podrá proponer contra:

- a) El órgano de la Administración Pública y las personas jurídicas semipúblicas de que proviniera el acto o disposición a que se refiera el recurso.
- b) Las personas naturales o jurídicas a cuyo favor derivaren derechos del acto o disposición.”⁷⁶

Quienes son los sujetos pasivos en el proceso contencioso administrativo que tienen la calidad de demandados, que puede ser la entidad pública de quien deriva la actuación administrativa impugnada o la persona natural o jurídica que se benefició por actuaciones administrativas, de la misma forma el Art. 25 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa señala “Pueden también intervenir en el proceso, en cualquier estado de la causa, como parte coadyuvante del demandado, cualquier persona natural o jurídica que tuviere

76 LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2013, Art. 24.- Pág. 8

interés directo en el mantenimiento del acto o disposición que motivare la acción contencioso-administrativa.”⁷⁷

El Art. 28 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa manifiesta “La representación y defensa del Estado y de sus instituciones en el proceso contencioso-administrativo, será ejercida de acuerdo con lo prescrito en la Ley de Patrocinio del Estado.”⁷⁸

El Art. 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa señala “La representación y defensa de otras personas jurídicas de derecho público, y de las personas jurídicas semipúblicas, corresponde a los respectivos personeros legales, sea que litiguen entre sí o contra la administración del Estado, o con los particulares.”⁷⁹

De los articulados señalados se debe hacer una observación la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa apunta que el patrocinio del Estado y de sus instituciones se rige por las normas de la Ley de Patrocinio del Estado, sin embargo, esta normativa fue derogada por la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado; esta última faculta al Procurador General del Estado el patrocinio estatal de las instituciones carentes de personería propia; mientras que la defensa de las entidades públicas con personería jurídica

77 LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2013, Art. 25.- Pág. 8

78 IBIDEM, Art. 28.- Pág. 9

79 IBIDEM, Art. 29. Pág. 9

corresponde a sus representantes legales; es decir, a la máxima autoridad administrativa y a sus procuradores institucionales.

Continuando con el estudio del proceso contencioso administrativo es menester el análisis de los preceptos legales de la contestación a la demanda, en este sentido, se puntualiza las siguientes argumentaciones jurídicas.

4.3.2.3 CONTESTACIÓN Y EXCEPCIONES A LA DEMANDA

CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.- Realizada la citación de la demanda y de conformidad al Art. 34 inciso primero de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa “El demandado tendrá el término de quince días para contestar la demanda y proponer conjuntamente todas las excepciones dilatorias y perentorias que se crea asistido. El mismo término concederá el Tribunal al funcionario o empleado, que tenga a su cargo el archivo en donde se encuentre el expediente administrativo, para que lo remita.”⁸⁰

El demandado o entidad pública tiene el término legal de quince días para contestar la demanda y proponer las excepciones que se crea asistido, término que empieza a contarse desde el día siguiente hábil al de la citación, se expresa que igual término tiene el servidor público para remitir el expediente administrativo a la sala especializada o tribunal distrital.

80 LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2013, Art. 34.- Pág. 11

La contestación a la demanda al igual que la demanda debe cumplir con ciertos requisitos legales, así el Art. 102 del Código de Procedimiento Civil como norma supletoria expone **“La contestación a la demanda contendrá:**

1. Los nombres completos, estado civil, edad y profesión del demandado, comparezca por sí o por medio de representante legal o apoderado, y la designación del lugar en donde ha de recibir las notificaciones;

2. Un pronunciamiento expreso sobre las pretensiones del actor y los documentos anexos a la demanda, con indicación categórica de lo que admite y de lo que niega; y,

3. Todas las excepciones que se deduzcan contra las pretensiones del actor.

La contestación a la demanda se acompañará de las pruebas instrumentales que disponga el demandado, y las que acrediten su representación si fuere del caso.

La trasgresión a este precepto ocasionará la invalidez de la prueba instrumental de la pretensión.

El juez cuidará de que la contestación sea clara y las excepciones contengan los fundamentos de hecho y de derecho en que se apoya, y los requisitos señalados en los números de este artículo, y, de encontrar que no se los ha

cumplido, ordenará que se aclare o complete. Esta disposición no será susceptible de recurso alguno.”⁸¹

Los requisitos de la contestación de la demanda se aplica al contencioso administrativo el compareciente debe señalar en ella sus generales de ley, el lugar donde recibirá notificaciones que de conformidad a la normativa vigente el lugar o domicilio para recibir notificaciones no debe estar a más de un kilómetro de distancia de la dependencia jurisdiccional, recalcando que existe Tribunales Distritales o salas especializadas en las diferentes circunscripciones territoriales.

La indicación de lo que admite y niega de las pretensiones del actor, así, como especificará cuáles son sus pretensiones para que la jueza o juez se pronuncie en sentencia; la administración en las mismas condiciones de los litigantes en su escrito de contestación expresa sus fundamentos de hecho y de derecho en contraposición a la demanda expone excepciones dilatorias o perentorias que serán resueltas igualmente en sentencia.

Sobre las excepciones el Código de Procedimiento Civil en su Art. 100 señala “Las dilatorias más comunes son, o relativas al juez, como la de incompetencia; o al actor, como la de falta de personería, por incapacidad legal o falta de poder; o al demandado, como la de excusión u orden; o al modo de pedir, como la de contradicción o incompatibilidad de acciones; o al asunto

81CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, Codificación 11, Registro Oficial Suplemento 58 de 12 de Julio del 2005.- Art. 102

mismo de la demanda, como la que se opone contra una petición hecha antes del plazo legal o convencional; o a la causa o al modo de sustanciarla, como cuando se pide que se acumulen los autos para no dividir la continencia de la causa, o que a ésta se dé otra sustanciación.”⁸²

Igualmente el Código de Procedimiento Civil en su Art. 101 expresa “Las excepciones se deducirán en la contestación a la demanda. Las perentorias más comunes son: la que tiene por objeto sostener que se ha extinguido la obligación por uno de los modos expresados en el Código Civil, y la de cosa juzgada.”⁸³

Respecto al acompañamiento de las pruebas la contestación a la demanda debe contener el enunciado de las pruebas que se pretende rendir en juicio se anexa los documentos en el que se funda su derecho o en su defecto se señala el lugar donde se encuentren.

En cuanto a las pruebas todas son admitidas a excepción de la confesión a los representantes de la administración por la naturaleza ya que el que litiga no es el funcionario sino la administración y la confesión es una declaratoria personal contra sí mismo.

El Art. 37 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa sostiene “Si el demandado no contestare la demanda dentro del término concedido para el

82 CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, Codificación 11, Registro Oficial Suplemento 58 de 12 de Julio del 2005.- Art. 100

83 IBIDEM, Art. 101

efecto, a solicitud del actor, será declarado en rebeldía; se le hará conocer esta providencia y no se contará más con él.

Pero si el rebelde compareciere, se lo oirá, y tomará la causa en el estado en que la encuentre.”⁸⁴

La falta de contestación tiene su efecto la negativa pura y simple de los fundamentos de hecho y derecho lo que obliga terminar el proceso y no hay consecuencias para la administración que no contesta; sin embargo, la norma contempla que se debe declarar en rebeldía al demandado teniendo la posibilidad de comparecer y tomar el proceso en las circunstancias en que se encuentre.

El Art. 38 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa contextualiza “Con la contestación de la demanda se mandará a notificar al actor, y en la misma providencia, caso de haber hechos que deban justificarse, se abrirá la causa a prueba por el término de diez días, en el cual se practicarán las diligencias probatorias que se solicitaren.

Cuando la controversia versare exclusivamente sobre cuestiones de derecho, contestada la demanda se notificará a las partes, y sin otra sustanciación el Tribunal pronunciará sentencia en el término de doce días.”⁸⁵

84 LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2013, Art. 37.- Pág. 11

85 IBIDEM, Art. 38.- Pág. 11

De efectuarse la contestación el Tribunal mediante providencia dispone su notificación al actor y de ser el caso se abrirá la causa a prueba por el término de diez días en el que se practicarán las pruebas previamente anunciadas por los litigantes, teniendo la posibilidad el Tribunal de pedir de oficio cuantas pruebas necesite para resolver, así mismo las partes procesales tienen derecho a presentar informes en derecho y/o solicitar audiencia en estrados para alegar verbalmente; si del proceso se desprende que no hay necesidad de abrir la causa a prueba en la providencia que se corre traslado con la contestación de la demanda el Tribunal indicará a los litigantes que va a dictar sentencia en el término de doce días.

4.3.3 EL PATROCINIO DEL ESTADO

Dentro del estudio del proceso contencioso administrativo visualizamos que la administración pública es parte procesal obligatoria, por ello, la defensa de los intereses estatales dentro de este análisis jurídico es un punto a tratar.

El ejercicio del patrocinio estatal conforme la Constitución de la República del Ecuador le corresponde a la Procuraduría General del Estado y su accionar se encuentra regulado por la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, publicado con Registro Oficial N° 312 de fecha 13 abril 2004.

Por otra parte la doctrina jurídica divide al patrocinio estatal en: Patrocinio Directo y Patrocinio Indirecto.

El **Patrocinio Directo** es cuando la Procuraduría General del Estado interviene en la causa judicial como actora o demandada y son los casos relativos a la defensa de los intereses del Estado a través de los Ministerios de Estado o de las entidades dependientes o adscritas a la Presidencia de la República o a los Ministerios.

El **Patrocinio Indirecto** es cuando la Procuraduría General del Estado supervisa las causas judiciales en las que son parte las instituciones públicas que gozan de personería jurídica.

Comprendido que el proceso contencioso administrativo es un proceso especial en la que se litiga contra la administración pública, es menester analizar como el Estado y sus instituciones ejercitan la acción de defensa de sus intereses públicos, por ello, se analizará en este acápite cómo se organiza la defensa estatal, cuáles son los fines que persigue y como se desarrolla el patrocinio de Estado dentro del campo puramente de lo contencioso administrativo.

4.3.3.1 ORGANIZACIÓN.- Siendo el patrocinio estatal una función exclusiva de la Procuraduría General del Estado, el Art. 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado expresa “El Procurador General del Estado es el representante judicial del Estado.

Le corresponde el patrocinio del Estado, el asesoramiento legal y las demás funciones que determine la Ley. Podrá delegar la mencionada representación de conformidad con lo establecido en esta Ley...”⁸⁶

El Art. 3 literal a) de la ley mencionada expresa: “Corresponden privativamente al Procurador General del Estado, las siguientes funciones: a) Ejercer el patrocinio del Estado y de sus instituciones de conformidad con lo previsto en la ley...”⁸⁷

De la transcripción se comprende que el Procurador General del Estado es el legítimamente facultado para ejercer la representación y patrocinio del Estado dentro como fuera del territorio ecuatoriano, la función de patrocinio estatal implica el ejercicio de intervención y control concurrente de los juicios en el que el Estado o una de sus instituciones litigan ya sean como actores o demandados.

La función del Procurador General del Estado es delegable esto guarda relación con lo indicado en el Art. 1 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado que en su parte pertinente expresa se “...podrá establecer delegaciones distritales o provinciales, de acuerdo a sus necesidades administrativas”⁸⁸; las delegaciones son creadas y ordenadas por la Ley en virtud de la necesidad de contar en cada circunscripción territorial con

86 LEY ORGANICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Tomo I, Art. 2.- Pág. 1

87 IBIDEM, Art. 3 Lit. a).- Pág. 1

88 IBIDEM, Tomo I, Art. 1.- Pág. 1

dependencias de la Procuraduría General del Estado para la defensa de los intereses estatales.

4.3.3.2 FINES.- El patrocinio del Estado como una de las funciones del Procurador General del Estado está destinada a la defensa jurídica de los intereses públicos, en el campo nacional e internacional, ejercicio que debe desarrollarse en restricto apego y respeto a las garantías y derechos constitucionales.

El ejercicio del patrocinio del Estado está destinado a la defensa institucional del Estado, tiene como fin fundamental la adecuada defensa y protección del patrimonio estatal, de la dignidad del Estado y de todos aquellos aspectos que involucren a los intereses públicos, tanto de la administración pública autónoma como dependiente.

En similar sentido para el cumplimiento de los fines de la defensa jurídica de los intereses públicos la Procuraduría General del Estado cuenta con toda una estructura orgánica, en los niveles de administración y planificación, de desarrollo de gestión, de talento humano y de control interno.

De lo anotado se observa que el patrocinio del Estado está sujeto a control, su inadecuada actuaciones sancionada por los organismos pertinentes por el perjuicio que se cause al patrimonio nacional o al intereses público; más adelante se profundizará sobre el significado de perjuicio al interés público, ya

que ***“no es correcto pensar que defensa al interés público significa necesariamente defensa a los organismos del sector público.”***

4.3.3.3 INTERVENCIÓN EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Como se indicó anteriormente el proceso contencioso administrativo es un proceso especial, producto de la relación jurídica de la administración pública con los administrados, en el que un sujeto de la relación acude ante los órganos jurisdiccionales en materia contenciosa administrativa para que ponga fin un conflicto o controversia.

Indudablemente dentro del proceso contencioso administrativo una parte procesal va a ser siempre la administración pública, sea que esta intervenga como actor o demandado dentro de la Litis.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en su Art. 28 señala “La representación y defensa del Estado y de sus instituciones en el proceso contencioso- administrativo, será ejercida de acuerdo con lo prescrito en la Ley de Patrocinio del Estado.”⁸⁹

Aquí cabe hacer una aclaración la Ley de Patrocinio del Estado fue derogada por la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, normativa jurídica que regula las funciones del Procurador General del Estado y en el caso que

⁸⁹ LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2013, Art. 28.- Pág. 9

amerita al presente acápite de estudio, al patrocinio del Estado en materia contencioso administrativo.

El Art. 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa manifiesta “La representación y defensa de otras personas jurídicas de derecho público, y de las personas jurídicas semipúblicas, corresponde a los respectivos personeros legales, sea que litiguen entre sí o contra la Administración del Estado, o con los particulares.”⁹⁰; lo indicado guarda concordancia con el Art. 7 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado que señala “Las entidades y organismos del Sector Público e instituciones autónomas del Estado, con personería jurídica, comparecerán por intermedio de sus representantes legales o procuradores judiciales.

El patrocinio de las entidades con personería jurídica y entidades autónomas de conformidad con la ley o los estatutos respectivos, incumbe a sus representantes legales, síndicos, directores o asesores jurídicos o procuradores judiciales, quienes serán civil, administrativa y penalmente responsables del cumplimiento de esta obligación, en las acciones u omisiones en las que incurrieren en el ejercicio de su función, sin perjuicio de las atribuciones y deberes del Procurador.”⁹¹

Dentro del proceso contencioso administrativo el patrocinio del Estado puede ejercitarse como actor de la pretensión jurídica o como demandado, esto de

90 LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2013, Art. 29.- Pág. 9

91 LEY ORGANICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Art. 7.- Pág. 5

conformidad a los artículos 23 y 24 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la que se observa claramente que los organismos del sector público pueden ser sujetos activos o pasivos de la acción; es decir, pueden comparecer para demandar en el primer caso y ser demandados en el segundo caso.

Cuando la administración pública es parte demandada dentro de un proceso contencioso administrativo se aplica el Art. 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado que establece “Toda demanda o actuación para iniciar un proceso judicial, procedimiento alternativo de solución de conflictos y procedimiento administrativo de impugnación o reclamo contra organismos y entidades del sector público, deberá citarse o notificarse obligatoriamente al Procurador General del Estado. De la misma manera se procederá en los casos en los que la ley exige contar con dicho funcionario. La omisión de este requisito, acarreará la nulidad del proceso o procedimiento...”⁹²

De lo señalado se desprende que dentro del proceso contencioso administrativo se debe contar obligatoriamente con la presencia del Procurador General del Estado; se lo citará cuando deba intervenir directamente, es decir, cuando el organismo estatal demandado carece de personería jurídica, y se lo notificará en los demás casos cuando el organismo público demandado posea personería jurídica, se indica claramente que la omisión de la citación y/o

92 LEY ORGANICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Art. 6.- Pág. 5

notificación al Procurador General del Estado ocasiona nulidad absoluta del proceso o procedimiento.

Se citará al Procurador General del Estado en aquellas acciones o procedimientos en los que interviene directamente, y se le notificará en todos los demás casos para cumplir con la Ley, con los efectos que se desprendan.

Las citaciones y notificaciones se harán en la persona del Procurador General del Estado o de los delegados distritales o provinciales del organismo; de no existir tales delegaciones, las citaciones o notificaciones se harán directamente al Procurador General del Estado, por comisión o deprecatorio, quien comparecerá directamente o por medio de su delegado.

El Procurador General del Estado puede delegar por escrito el patrocinio o defensa del Estado y de los organismos y entidades del Sector Público, a funcionarios de la Procuraduría General del Estado; y, a asesores jurídicos, a procuradores, procuradores síndicos y abogados de otras entidades del Sector Público. El delegado que actúe al margen de los términos e instrucciones de la delegación, responderá administrativa, civil y penalmente, por las acciones u omisiones verificadas en el ejercicio de la delegación.

El accionar por parte del Procurador General del Estado o sus delegados y los representantes legales de las instituciones del Sector Público esta exentos del pago de tasas judiciales y de toda clase de tributos, su intervención no limita ni

excluye las obligaciones de las máximas autoridades y representantes legales de los organismos y entidades del Sector Público, para presentar demandas o contestarlas e interponer los recursos que procedan conforme a la Ley.

Que la legitimación en el proceso contencioso administrativo constituye un elemento sustancial del proceso; entendiendo la legitimación, en general, como la titularidad del derecho respecto al objeto del proceso, de donde se infiere que la legitimidad de personería es una calidad del sujeto jurídico, que determina que éste pueda actuar en un proceso por tener capacidad legal o aptitud jurídica para comparecer a juicio, así como también la de representación legal y suficiente para litigar.

Luego es menester el análisis de los principios constitucionales que el contencioso administrativo debe obedecer en su desarrollo procesal, se explicará de forma categórica como la contradicción de las leyes que regula este proceso asigna inequidad en el trato a los administrados frente a la administración pública respecto a la contestación a la demanda lo que atenta al derecho de seguridad jurídica reconocido en la Constitución de la República del Ecuador.

4.3.4 INEQUIDAD JURÍDICA AL CONTESTAR LA DEMANDA

El proceso contencioso administrativo en un Estado constitucional de derechos y justicia como en nuestro país se desarrolla en estricto respeto a los principios

y derechos constitucionales en igualdad de condiciones reales para las partes procesales, garantizando así la legítima defensa.

4.3.4.1 PRINCIPIOS DEL SISTEMA PROCESAL ECUATORIANO.- La Constitución de la República del Ecuador en el Art. 75 dice “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.”⁹³

De la transcripción se divisa claramente el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita a favor de todas las personas natural o jurídica de derecho público o privado a acudir ante los órganos jurisdiccionales para proteger sus derechos constitucionales cuando han sido afectados por la administración pública, la justicia se desarrolla en igualdad de condiciones y libre de detrimentos para las partes procesales.

La Constitución de la República del Ecuador en su Art. 169 sostiene “El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del

93 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Art. 75.- Pág. 53

debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.”⁹⁴

Se considera que el sistema procesal constituye el camino a la justicia; los principios que rigen las normas procesales están destinados a efectivizar las garantías del debido proceso; las juezas y jueces deben actuar imparcialmente respetando la igualdad ante la ley; todo proceso judicial debe promoverse por iniciativa de parte legitimada, las juezas y jueces resuelven en mérito de las pruebas actuadas de conformidad a la ley; los procesos se sustancian con la intervención directa de las juezas y jueces; se propenderá a reunir la actividad procesal en la menor cantidad posible de actos; las juezas y jueces gozan de facultades esenciales así les corresponde el cuidado al respeto de los derechos y garantías de las partes procesales y el velar por una eficiente aplicación de los principios procesales.

Refiriéndonos al análisis de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado y de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que en lo que respecta a la contestación a la demanda tienen inmersas ciertas divergencias entre ellas, acentúan desigualdad e inequidad procesal para una de las partes, el actor, lo que contrapone a los principios procesales e imposibilitando una imparcial administración de justicia por parte de las juezas y jueces; esto en disconformidad a lo estimado en el Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador que señala:

94 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Art. 169.-Pág. 95

“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.

c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.”⁹⁵

Por su parte el Art. 29 del Código Orgánico de la Función Judicial indica “Al interpretar la ley procesal, la jueza o juez deberá tener en cuenta que el objetivo de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y la ley sustantiva o material.

Las dudas que surjan en la interpretación de las normas procesales, deberán aclararse mediante la aplicación de los principios generales del derecho procesal, de manera que se cumplan las garantías constitucionales del debido proceso, se respete el derecho de defensa y se mantenga la igualdad de las partes.

Cualquier vacío en las disposiciones de las leyes procesales, se llenará con las normas que regulen casos análogos, y a falta de éstas, con los principios constitucionales y generales del derecho procesal.”⁹⁶

95 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Art. 76, Num. 7 Lit. b) y c).- Pág. 53

Se considera que en el proceso contencioso administrativo debe garantizarse por parte de las juezas y jueces el derecho a la defensa en igualdad de condiciones para el actor y demandado, deben contar con un tiempo igualitario para el cumplimiento de las diferentes diligencias judiciales, con la finalidad de tener una justa y equitativa defensa de sus intereses, sean estos privados o públicos.

Conforme a lo citado la ley procesal debe interpretarse obligatoriamente en el sentido que efectivice los derechos constitucionalmente reconocidos; en caso de existir dudas en su interpretación las juezas y jueces aplicaran los principios generales del derecho, así como la doctrina y la jurisprudencia, para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento legal, así como también para suplir la ausencia o insuficiencia de las disposiciones que regulan una materia.

En todos los procesos las juezas y jueces deben resolver siempre las pretensiones y excepciones que hayan deducido los litigantes, sobre la única base de la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado, la ley y los elementos probatorios aportados por las partes.

4.3.4.2 PRINCIPIO DE IGUALDAD FORMAL Y MATERIAL.-La Constitución de la República del Ecuador en el Art. 11 numeral 2 inciso primero, menciona “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades”⁹⁷; de la misma manera en su Art. 66 numeral 4 señala “Se reconoce y garantizará a las personas: Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.”⁹⁸

La Constitución de la República del Ecuador es clara al mencionar que todas las personas sean naturales o jurídicas, de derecho público o privado deben ser tratadas de la misma forma sin ningún tipo de distinción, gozando de los mismos derechos, deberes y oportunidades en todo escenario de la vida social.

El derecho a la igualdad formal y material se orienta al respeto de la dignidad humana, en relación al formalismo no debe existir diferencia jurídica en el trato para las personas sea cual fuese su condición social; en el campo de la justicia debe haber equidad para los litigantes indiferentemente de su situación en la Litis e intereses a los que defiendan, sean estos actores o demandados; la igualdad material es el medio objetivo utilizable para alcanzar la armonía de los derechos constitucionales de las personas, examina las diferencias y desigualdades jurídicas existentes para su real correctivo.

97 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Art. 11 Num. 2, Inc. 1.- Pág. 21

98 IBIDEM, Art. 66 Num. 4.- Pág. 47

El derecho constitucional de igualdad formal y material es concluyente en el Estado constitucional de derechos y justicia, la **igualdad formal** refiere a una serie de exigencias jurídico–políticas, sintetizadas en el principio de la igualdad ante la ley, en cuanto a la función legislativa se refiere y de imparcialidad en cuanto al ejecutivo y judicial; es decir, exige la creación de leyes que contemplen y entiendan la igualdad de todas las personas a la ley y a los demás.

La igualdad formal se refiere dentro del marco jurídico, sin distinción alguna, como, condición social, etnia, inclinación ideológica, o albedrío sexual, en este sentido el marco jurídico debe tener congruencia o concordancia con las disposiciones constitucionales; por lo mismo, ninguna norma jurídica en todo el sistema debería estar desvinculada, en su forma o contenido, de la Constitución, a lo que la teoría reconoce como **prohibición de restricción normativa**, en lo referente la Constitución de la República del Ecuador en su Art. 11 numeral 4 señala “Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.”⁹⁹

La igualdad formal se sitúa en el ámbito del derecho y es tomada como base para la regulación de las relaciones jurídicas entre sujetos de derecho, en función de esta igualdad formal, todos los sujetos de derecho son tratados del mismo modo sin privilegios.

99 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Art. 11 núm. 4.-Pág. 22

La **igualdad material** regulada en la Constitución de la República del Ecuador introduce un análisis sustancial que pasa del sistema jurídico a la realidad de la persona; en este sentido, tiende a una equiparación real y efectiva de los derechos en relación a la posición social y actual en que se encuentren.

Se debe enunciar de manera oportuna lo estipulado en la Constitución de la República del Ecuador en su Art. 84 que dice “La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.”¹⁰⁰

Se razona que todo órgano que tenga potestad normativa está constitucionalmente obligado adecuar formal y materialmente dentro de su ámbito de competencias todas aquellas normas jurídicas que representen desmedro a los derechos de las personas; las actuaciones de la administración pública no debe contrariar los derechos constitucionales de las personas de ser el caso se puede impugnar de ellos administrativa y judicialmente por la acción contencioso administrativa.

100 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Art. 84.-Pág. 61

La igualdad determina que todas las personas, jurídicas o naturales de derecho público o privado son iguales ante la ley y gozan de los mismos derechos y oportunidades; la igualdad material determina una desigualdad natural, para generar una igualdad real.

En el campo del contencioso administrativo el derecho de igualdad formal y material debe entenderse en la existencia de normas procesales claras e imparciales, donde las partes procesales gocen de los mismos derechos y oportunidades, sin embargo, dentro de las normas que regulan este juicio evidenciamos inequidad jurídica, existe privilegio para los organismos y entidades del sector público que al contestar las demandas contenciosas administrativas gozan de un mayor tiempo para hacerlo que a diferencia del administrado que tiene un tiempo menor para su alegato de excepciones, situación que representa claramente parcialidad es desmedro de los administrados lo que genera inseguridad jurídica.

4.3.4.3 DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA.- El Art. 82 menciona “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”¹⁰¹

La seguridad jurídica está concebida como el derecho al respeto de las normas constitucionales y a la presencia de normas supletorias encargadas de regular

101 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2015,, Art. 82.-Pág. 58

las relaciones jurídicas, pero en este caso al establecer privilegio para la administración pública, la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado y la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa da otro tratamiento, no hay seguridad jurídica, porque la pugna de leyes no se ha resuelto y las leyes no acatan los principios constitucionales.

Dentro del análisis de la seguridad jurídica en el Ecuador consideramos las siguientes características constitucionales:

Principio de igualdad: no existe seguridad jurídica cuando se rompe el principio de igualdad formal y material. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Debe mantenerse un trato igual para actor y demandado porque de lo contrario lo ubican en privilegio.

Todo derecho es justiciable: la ausencia de normas no implica riesgos para justiciar derechos constitucionales que se hayan vulnerado, el sistema judicial está destinado a la búsqueda de la justicia aunque se deba obviar disposiciones legales que no representen equidad para las partes. Aunque no exista normativa jurídica o a su vez haya falencia en la norma que regule o establezca el procedimiento para justiciar una inadecuada actuación de la administración pública, las juezas y jueces obligatoriamente deben ver la vía más efectiva para alcanzar la justicia; de conformidad a este principio la

falencia en la norma que regula el contencioso administrativo y que otorga beneficio a una parte litigante no debe ser pretexto para alcanzar la justicia.

Los derechos y las garantías son directamente aplicables: todo servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte está obligado hacerlo. De conformidad a este principio en todo procedimiento administrativo como proceso judicial debe aplicarse directa y oportunamente las garantías y derechos constitucionales; el proceso contencioso administrativo debe realizarse en igual condición para los litigantes, cuidar el debido proceso, que haga posible una justicia imparcial y efectiva en respeto de los derechos de la administración pública como de los particulares, por ello las juezas y jueces están investidos para aplicar de oficio las normas procesales que efectivicen los derechos de las partes.

Prohibición de restricción normativa: Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales, ni aún las reformas a la Constitución u otras leyes ni los actos de poder público atentarán contra derechos constitucionales. En el caso del contencioso administrativo la desigualdad instaurada en las normas procesales es restrictiva al derecho constitucional de los administrados, por lo tanto, deben ser declaradas inconstitucionales por restringir derechos a una de las partes, y a su vez el asambleísta debe adecuar las normas en el sentido que ampare los derechos de las personas.

Aplicación más favorable: En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia. En el caso del contencioso administrativo existe jurídicamente parcialidad, pues al establecerse a favor de la administración pública mayor tiempo para su defensa pone al particular o administrado en desventaja, pues la aplicación de la norma procesal vigente es atentatoria al derecho del administrado, por tanto, las juezas y jueces interpretaran la norma en el sentido que no atente al derecho de una de las partes procesales y si la norma es contraria a los derechos de las personas se vuelve jurídicamente inaplicable.

La responsabilidad del Estado: “el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso...”¹⁰²

De las principales características que se destacan del análisis de la Constitución se colige que la seguridad jurídica es un bien colectivo que involucra a toda la sociedad y a cada uno de sus miembros, trátase de personas naturales o jurídicas sean públicas o privadas, nacionales o

102 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Art. 11 numeral 9 inciso cuarto.-Pág. 23

extranjerías; que tiene por objeto establecer todo un marco jurídico que precaviera los derechos constitucionales de las personas y que posibilite la reparación de estos derechos si es el caso.

Por otra parte al ser la administración pública una actividad permanente que tiene como finalidad la realización del interés público y que amerita de una voluntad humana, supone que ella no es perfecta, sus actos están supeditados a la constitucionalidad y a la seguridad jurídica e impugnables los actos en la vía administrativa y judicialmente con la intención de dejarlos sin efectos ejercitando la autotutela administrativa o tutela efectiva, como lo establece el Art. 173 de la Constitución de la República del Ecuador.

En virtud al derecho a la seguridad jurídica el Art. 31 del Código Orgánico de la Función Judicial hace mención al principio de impugnabilidad en sede judicial de los actos administrativos, así mismo se ha instituido órganos jurisdiccionales con competencia en materia contencioso administrativa para que conozcan y decidan sobre las controversias provenientes de la relación jurídica administración pública y administrados.

El Código Orgánico de la Función Judicial respecto al principio de seguridad jurídica en su Art. 25 sostiene que las juezas y jueces tienen la obligación de velar por la constante, uniforme, y fiel aplicación de la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado y las leyes y demás normas jurídicas.

Las juezas y jueces al administrar justicia deben empezar aplicando la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos de las personas, las normas jurídicas pertinentes; sin embargo, que sucede cuando las normas secundarias que van hacer aplicadas por la administración de justicia no guardan armonía con los mandatos constitucionales, aquí se produce una situación especial y difícil pues por mandato constitucional deberían aplicar las disposiciones constitucionales que estén en plena vigencia con los derechos de las personas; en este mismo sentido dentro del proceso contencioso administrativo encontramos discrepancias en las leyes que regulan actos de defensa de la administración pública y a los administrados, favoreciendo a la entidad en desmedro de la otra, pues del análisis de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado y de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se establece que las entidades demandadas del sector público tienen veinte días para contestar las demandas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado y quince días en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para hacerlo, situación que privilegia a un sujeto procesal por contar con mayor tiempo para la preparación de su defensa, teniéndose que el administrado sujetarse al mayor tiempo, en tanto que los derechos del administrado sea en quince o veinte días no surta ningún efecto jurídico.

En referencia a lo expuesto el articulado 29 del Código Orgánico de la Función Judicial que hace mención a la interpretación de las normas procesales por parte de las juezas y jueces, que de forma sintetizada sostiene que las dudas

de interpretación de las normas procesales deberán aclararse mediante la aplicación de los principios generales del derecho procesal, se deberá respetar las garantías del debido proceso, el derecho de defensa y de igualdad de las partes; por lo indicado se establece que entre la administración y el administrado existe inequidad jurídica procesal en perjuicio del actor y que al momento de aplicar justicia el juzgador tiene que acatar los privilegios descritos.

A nuestro entender de la situación expuesta el juzgador debería aplicar de manera directa los principios generales del derecho procesal, otorgando equidad jurídica a las partes procesales e implementando imparcialidad en la sustanciación del proceso que sería el elemento corrector de la justicia, pero no puede por la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado que dispone otra cosa.

4.3.4.4 DESCRIPCIÓN DE LA INEQUIDAD JURÍDICA.-La investigación se deriva de la relación jurídica existente entre la administración pública y los administrados cuando estos últimos impugnan los actos, hechos y actuaciones administrativas ante los órganos jurisdiccionales contenciosos administrativos en búsqueda de la reparación de los derechos violentados.

Es un proceso especial en el que el administrado litiga contra la administración pública defensora del interés público o general, proceso que debe sustanciarse en respeto a los principios procesales, las garantías del debido proceso y los

derechos y garantías jurisdiccionales que tienen las personas en todo proceso judicial.

En el proceso contencioso administrativo la administración pública puede actuar como demandado y por excepción como actor y en lo que concierne a este estudio la actuación procesal de la contestación a la demanda por parte de los organismos y entidades del sector público ejercitado por el Procurador General del Estado o por los procuradores judiciales de las instituciones autónomas tienen particulares jurídicas a considerarse, como el tiempo para contestar.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado en su Art. 9 señala “Los organismos y entidades del Sector Público tendrán el término de veinte días para contestar demandas, contado a partir de la citación o notificación, sin perjuicio del término adicional por la distancia, con arreglo a la ley, cuando la acción se hubiere planteado fuera de la Capital de la República.

En los casos en que la contestación a la demanda deba hacerse en la audiencia de conciliación, ésta no podrá realizarse sino después del término de veinte días a partir de la fecha de la citación con la demanda.

Igual término se observará para todos los demás procedimientos y actuaciones contenciosos y administrativos en los que deba intervenir el Procurador General del Estado, en ejercicio del patrocinio del Estado.”¹⁰³

La Ley Orgánica del Procuraduría General del Estado al conferir el término de veinte días para que las entidades públicas contesten las demandas ubica en situación de ventaja frente al actor o administrado, pues cuenta con un mejor tiempo para la defensa de sus intereses, respecto del término adicional por la distancia cuando el proceso es fuera de la capital de la República es inaplicable, pues la citación o notificación al Procurador General del Estado se la realiza en la persona de su delegado de la jurisdicción en la que se traba la Litis.

Por otra parte el Art. 34 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en su parte pertinente determina “El demandado tendrá el término de quince días para contestar la demanda y proponer conjuntamente todas las excepciones dilatorias y perentorias de que se crea asistido.

El mismo término concederá el Tribunal al funcionario o empleado, que tenga a su cargo el archivo en donde se encuentre el expediente administrativo, para que lo remita...”¹⁰⁴

103 LEY ORGANICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador 2015, Art. 9.- Pág. 6

104 LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA , Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador 2013, Art. 34.- Pág. 11

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa concede un término de quince días para contestar de las demandas, así el administrado cuando excepcionalmente es demandado tiene un tiempo menor que el que se le otorga a la administración pública para contestar, situación que pone al administrado en desventaja para la preparación de su defensa al contar con un tiempo menor.

En los lapsos para contestar la demanda, existe cierta divergencia entre las leyes que regulan el proceso contencioso administrativo; así, en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa el término para contestar la demanda es de quince días sin especificar o diferenciar el sujeto procesal, es decir, particular o administración pública aunque ya sabemos que la propuesta es contra la administración; pero la incongruencia aparece cuando en la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado se establece el término de veinte días para la contestación de la demanda y la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa quince días, situación de extensa de tiempo que favorece a ente público.

De lo expuesto se nota e identifica que existe inequidad jurídica para las partes procesales a favor del sector público, esto se profundiza en virtud que la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, posee mayor jerarquía sobre la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, esto basándonos en lo establecido en el Art. 425 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece la jerarquía de las normas y no se conoce cual prevalece en razón de

ambas son orgánicas y tienen el carácter de derecho público entonces se aplica la que favorece al demandado en base del principio de duda, que resulta un privilegio a la administración.

En caso de conflictos entre normas de igual jerarquías, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, los resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior, que contenga el favor a litigantes como el de duda.

Es muy marcada la diferencia que se le está dando beneficio al sector público en la sustanciación del proceso al poseer de mayor tiempo para poder contestar la demanda y plantear sus excepciones en contra de las pretensiones del administrado cuando por falta de contestación puede alegar indicios de mala fe.

Indicamos que el administrado se encuentra prácticamente en una situación de desigualdad jurídica al ser tratado de forma diferente por la ley y que se materializa en la sustanciación del proceso al no regular la imparcialidad procesal, además el Estado para la defensa de los *“intereses públicos”* posee todo un equipo que los patrocinará en la contienda contenciosa administrativa, equipo conformado por la Procuraduría General del Estado, la Contraloría General del Estado, procuradores judiciales de los organismo autónomos y si del caso se desprenden responsabilidades penales actuará la Fiscalía General del Estado; en cambio los particulares en el mejor de los casos contará con sus

respectivos defensores, si es que se encuentra en la posibilidad de hacerlo, caso contrario para no entrar en indefensión el Estado le otorgará la defensa, siendo asistido por un defensor público, el cual también es un beneficio frente al actor o administrado.

Esta inequidad jurídica por incongruencia en las leyes mencionadas produce vulneración al derecho de igualdad formal y material, la desigualdad en el trato de las partes procesales irrespeta las garantías al debido proceso, a los principios procesales y a los derechos constitucionales de las personas reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador.

5. MATERIALES Y MÉTODOS

5.1. MATERIALES

Una tesis jurídica no puede ser posible sin la utilización de ciertos materiales que ayuden en la elaboración de la misma, por ello se ha utilizado de manera imprescindible algunos, tales como libros, Códigos, Leyes, Juicios, Revistas, Internet, Hojas, Esferográficos, Carpetas, Impresora, Flash Memory, etc.

5.2 MÉTODOS

Para la ejecución de la presente tesis se sirvió de los siguientes métodos:

Método Científico.- Este método permitió obtener información técnica y científicamente comprobada sobre las acciones contenciosas administrativas porque se sustentó en el análisis, síntesis y generó conclusiones.

Estudiada que fue la información obtenida sobre las acciones contenciosas administrativas, se puede explicar los efectos de la relación jurídica entre la administración pública y los administrados, como la inobservancia del principio de imparcialidad y del debido proceso representa inequidad jurídica en el trato a las partes procesales que intervienen en el proceso contencioso administrativo y como esta situación genera inseguridad jurídica en los administrados.

El Método Histórico.- Permitió obtener mejores elementos para el desarrollo integral de la presente, se estudió los antecedentes de las acciones contenciosas administrativas dentro de la sociedad ecuatoriana, la creación de los Tribunales de lo contencioso administrativa y después los Distritales, la evolución del proceso hasta la actualidad, todos esto condujo a comprender como el proceso contencioso administrativo se inició y se desarrolló a través del tiempo y se esclarece con el análisis histórico.

El Método Hermenéutico.- Hizo posible un análisis de todas las normas jurídicas referentes al problema investigado, es menester señalar el estudio de los diferentes cuerpos normativos, tales como la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de la Función Judicial, las Leyes Orgánicas de la Procuraduría General del Estado, del Servicio Público, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva; estas normas jurídicas otorgaron información integral respecto a la impugnación judicial de los actos de la administración pública, de la sustanciación del proceso contencioso administrativo, de los principios y derechos constitucionales.

El Método Analítico Comparado.- Ayudó al estudio y análisis de las normas jurídicas foráneas, respecto de la problemática diseñada, permitió conocer cómo se regula el ejercicio de las acciones contenciosas administrativas en otras legislaciones, como en Argentina y España, en los que mediante el

establecimiento de nuevas directrices se logra abordar posibles alternativas de solución al problema.

El Método Analítico-Sintético.- Permitió el análisis de toda la información obtenida en la investigación, se establece con precisión que la inequidad jurídica que nace del marco legal, de la incongruencia de las leyes, que tiene como efecto final atentar contra el bien jurídico de igualdad formal y material, de seguridad jurídica, de irrespeto a los principios procesales y principios constitucionales.

La síntesis permitió dar a entender de mejor manera la problemática, siendo estos criterios explícitamente entendidos y puestos a conocimiento de los demás.

5.3 PROCESOS

La Observación.- Permitió observar la realidad actual de los efectos que se producen de la inequidad jurídica entre el sector público y los particulares, al contestar la demanda.

Se aplicó la observación de campo como fuente directa de la realidad jurídica-social; que permitió entender la causa-efecto del trato inequitativo entre los órganos y entidades del Estado y los particulares, respecto de las acciones contenciosas administrativas.

El Análisis.- Una vez realizada y obtenida la información se analizó su contenido íntegramente logrando un sentido armónico de comprensión de la temática y la realización del trabajo de tesis.

La Síntesis.- Se ejecutó la investigación en conceptos, ideas, resultados, conclusiones y recomendaciones que encaminan los fundamentos jurídicos de nuestra propuesta de reforma.

5.4 TÉCNICAS

La entrevista: Permitió obtener resultados cualitativos suficientemente válidos, mediante la relación directa con profesionales del Derecho, quienes dieron a conocer sus criterios respecto del problema planteado, en conformidad al formato de entrevistas diseñado para el efecto.

La encuesta.- Ofreció resultados cuantitativos que reflejarán criterios de la población en relación directa con el problema trazado, se empleó en número de noventa y siete aplicando la siguiente fórmula de población y muestra, $n = \frac{N}{1 + Ne^2}$ en la que: n= tamaño de la muestra, N=población y e= margen de error; dando un total de 97 personas, datos que fueron de mucha ayuda para la elaboración del informe final y para la sustentación de la reforma jurídica.

Las Fichas Documentales.- Ayudaron abordar de manera más clara la recopilación de información de casos judiciales respecto de las acciones contenciosas administrativas suscitadas en la ciudad de Loja.

Las Fichas Bibliográficas.- Sirvieron para la exposición de la tesis, en la citación de libros y demás, así como la utilización de fichas mnemotécnicas que fueron de gran utilidad para la captación de puntos específicos de la investigación como para su disertación, y el manejo de fichas hemerográficas en las que se presentaron los datos y resultados de la investigación de manera gráfica.

6. RESULTADOS

6.1 PRESENTACIÓN, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA MEDIANTE LA ENCUESTA

Aplicada la encuesta asistimos a procesar los resultados obtenidos aclarando que previamente se elaboró un cuestionario de cinco preguntas, constantes en la sección de anexos, aplicado a noventa y siete profesionales del Derecho de la ciudad de Loja, con la finalidad de obtener datos que son el resultado de la investigación.

PRIMERA PREGUNTA

“¿Es verdad que en la relación entre la administración pública y los administrados, estos últimos pueden resultar afectados y necesitan hacer valer sus derechos?”

CUADRO N° 1

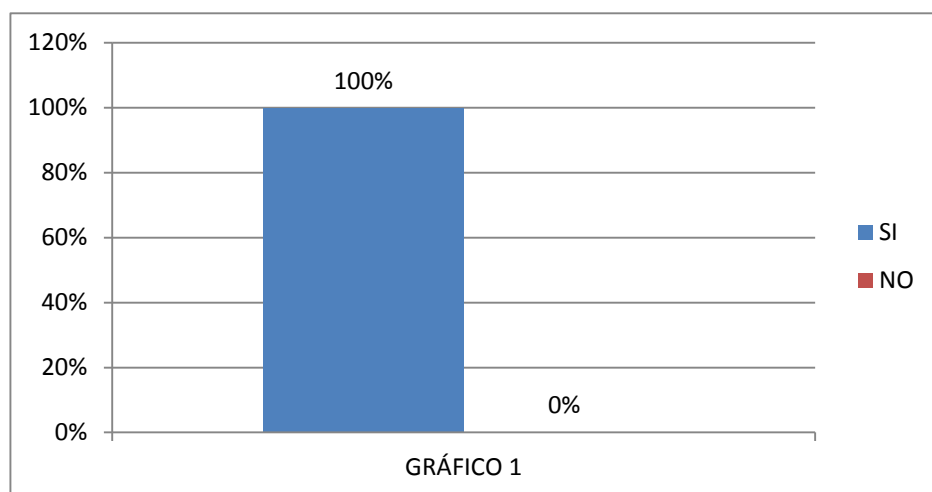
Administrados pueden ser afectados

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	97	100%
NO	0	0%
TOTAL	97	100%

Autor: Andry Emmanuel Prado Quitilanda

Fuente: Profesionales del Derecho

GRÁFICO Nº 1
Administrados pueden ser afectados



De 97 encuestados profesionales del Derecho que representan el 100% del sondeo de opinión contestan afirmativamente todos o el 100 % lo que demuestra que conocen la relación administración-administrados.

Quienes contesta afirmativamente la interrogante están informados que la existencia de la administración pública y los administrados en el propósito de dar obras y servicios en algún momento las decisiones que toma la administración afectan al administrado y por cuyo motivo se sienten obligados a impugnar cumpliendo con lo que establece la Constitución de la República del Ecuador que todo acto administrativo es impugnable.

En esta interrogante no hay respuestas negativas y avanzamos a entender que la muestra consultada se halla bien informada de lo que puede ocurrir entre la administración pública y los administrados personas naturales o jurídicas y porque tienen conocimientos avanzados en contencioso administrativo.

En relación a la primera pregunta se observa que quienes contestan afirmativamente concuerdan con nuestra idea donde presentamos que en la práctica administrativa de la administración y los administrados los actos, los hechos y las actuaciones no satisfacen a los administrados y como consecuencia les está permitido reclamar utilizando normas preestablecidas donde todo acto administrativo es impugnable.

SEGUNDA PREGUNTA

“¿Sabe Usted que para la restitución de los derechos a favor del administrado puede recurrir en acción contencioso administrativa demandando en el Tribunal Distrital de esta materia?”

CUADRO Nº 2

Recurrir en acción contencioso administrativa

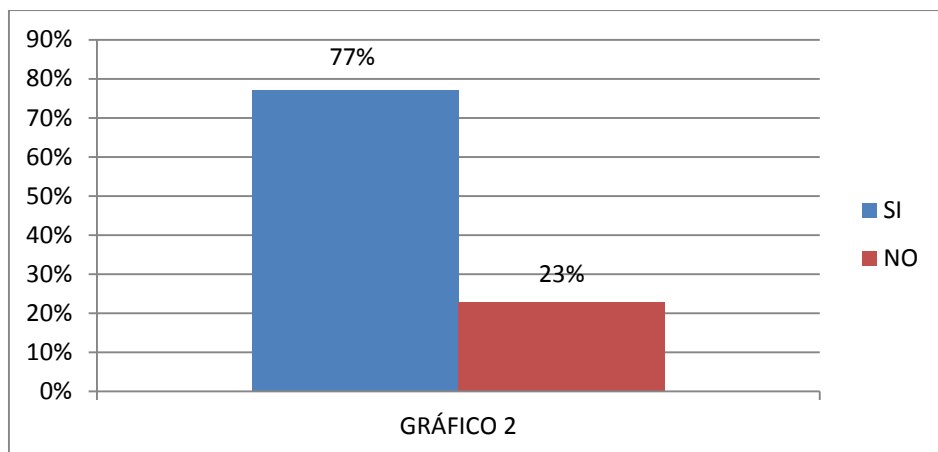
VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	75	77%
NO	22	23%
TOTAL	97	100%

Autor: Andry Emmanuel Prado Quitilanda

Fuente: Profesionales del Derecho

GRÁFICO Nº 2

Recurrir en acción contencioso administrativa



De los 97 encuestados 75 responden afirmativamente lo que representa el 77% y 22 personas interrogadas responden negativamente lo que equivale el 23%.

Quienes contestan afirmativamente han sido informados que las afecciones que reciben los administrados requiere pronunciamiento de la justicia y aquí es donde la administración se ubica como cualquier litigante con iguales derechos en la búsqueda de la verdad y conocen que el ente público por más necesidad que tuviere no puede afectar a los conciudadanos y ellos deben recurrir a la llamada acción contencioso administrativa que significa someter a un Tribunal especial para que se discuta los derechos que le asiste a los afectados y saben también que existe un juzgador llamado Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo donde se ventilan las controversias de la administración y los particulares.

Quienes contestan negativamente no han recibido la información pertinente que las controversias de la administración con los particulares las trata un Tribunal especial y según las respuestas no creen que la administración pueda afectar a las personas con fines públicos sin respetar los derechos ajenos.

En cuanto a estas interrogantes quienes contestan afirmativamente concuerdan con la proposición y están informados que el administrado puede ser afectado por la administración y si esto ocurriera esta la institución de la reclamación administrativa y contencioso administrativa para que le restituyan sus derechos. Los que han contestado negativamente consideran que no tiene importancia la restitución de derechos de que goza los administrados.

TERCERA PREGUNTA

“¿Sabe Usted que en la sustanciación del proceso contencioso administrativo al igual que en la justicia ordinaria existe la institución procesal de la contestación a la demanda por parte de la administración pública con lo que se traba la Litis?”

CUADRO Nº 3

Conocen la institución de la contestación a la demanda

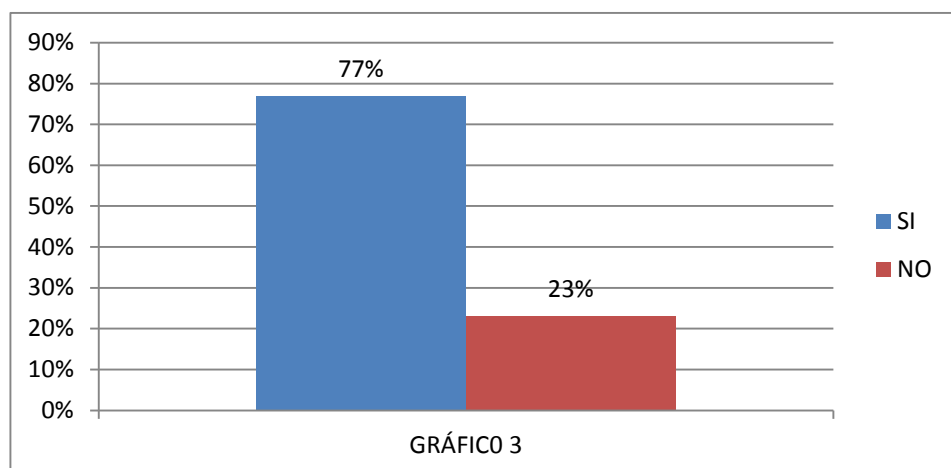
VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	75	77%
NO	22	23%
TOTAL	97	100%

Autor: Andry Emmanuel Prado Quitilanda

Fuente: Profesionales del Derecho

GRÁFICO Nº 3

Conocen la institución de la contestación a la demanda



De los 97 encuestados 75 personas contestan afirmativamente a la pregunta lo que representa el 77% de la muestra consultada y 22 personas que responden en forma negativa representan el 23% de las personas que opinan.

Quienes afirman positivamente están informados y conocen que en todo proceso aunque sea con la administración respetando el derecho a la defensa y el debido proceso se ha reglado la institución de la contestación a la demanda, en este caso siendo demandada la administración pública tiene que ubicarse como cualquier litigante y utilizar la contestación en la formulación de las excepciones dilatorias o perentorias con lo que se traba la Litis, en este caso la mayoría de las personas saben que es un derecho intangible de la administración contestar de los hechos que le hace el actor o administrado, con lo que también se cumple el principio de contradicción.

Quienes contestan en forma negativa o no conocen de la contestación a la demanda se ubican en una situación de que al no contestar la demanda no le ocurre nada al demandado, aunque legalmente sabemos cuál es su equivalencia, esto es la negativa pura y simple de los fundamentos de hecho y de derecho. Pero al contestar negativamente no tienen la información acerca de la justicia con las instituciones públicas.

Por nuestra parte el presente estudio de investigación para descubrir la verdad ha tenido eco en las 75 personas que representan y constituyen la mayoría de los encuestados y para nuestro estudio de la contestación a la demanda depende también la imparcialidad de los procesos.

CUARTA PREGUNTA

“¿Conoce Usted que en la contestación a la demanda contencioso administrativa, la administración pública demandada goza de algún privilegio frente a las pretensiones del administrado?”

CUADRO Nº 4

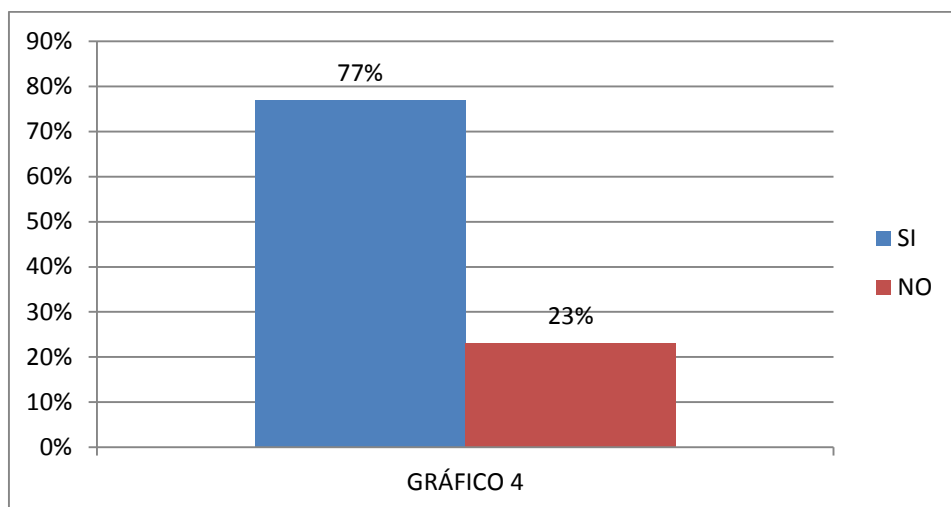
Administración Pública demandada goza de algún privilegio

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	75	77%
NO	22	23%
TOTAL	97	100%

Autor: Andry Emmanuel Prado Quitilanda

Fuente: Profesionales del Derecho

GRÁFICO Nº 4
Administración Pública demandada goza de algún privilegio



En esta pregunta los encuestados que son en un número de 97 responden de la siguiente manera 75 contestan afirmativamente que constituyen el 77% y 22 responden en forma negativa lo que representa el 23% de la muestra señalada.

Quienes contestan afirmativamente señalan que en un proceso contencioso administrativo donde la administración pública o quien representa al pueblo es el demandado siempre goza de algún privilegio de las pretensiones que las formula el administrado, ellos han considerado que el tiempo para la contestación a la demanda establecido en la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado es de veinte días, mientras en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa el tiempo contemplado es de quince días, entonces este alargamiento de tiempo si constituye privilegio en el análisis de estudio.

Aquellos que contestan negativamente creen que no existe algún privilegio sino más bien equivocaciones del legislador que no armonizado las leyes al

momento de regular el tiempo de contestación y que no hay ningún problema en considerar el tiempo.

Para nosotros los que afirmamos positivamente estamos con nuestra propuesta y con el objeto de estudio planteado en nuestra investigación, esto es, en los tiempos diferentes para plantear la contestación a la demanda lo que a nuestro criterio se beneficia a una de las partes que se le ha extendido el tiempo. Los que contestan negativamente creen que es un asunto simple pero nosotros sabemos que el derecho público no hay interpretación extensiva de la Ley.

QUINTA PREGUNTA

“¿Sabe Usted que de acuerdo al principio de imparcialidad y del debido proceso que previsto en la Constitución de la República del Ecuador las partes deben tener igual tratamiento para establecer la equidad en el Estado constitucional de derechos y justicia?”

CUADRO N° 5

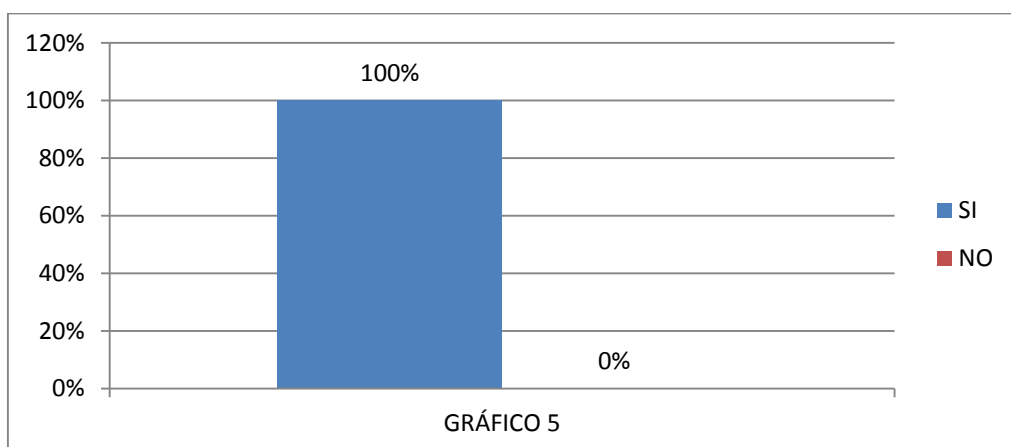
Las partes deben tener igual tratamiento

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	97	100%
NO	0	0%
TOTAL	97	100%

Autor: Andry Emmanuel Prado Quitilanda

Fuente: Profesionales del Derecho

GRÁFICO N° 5
Las partes deben tener igual tratamiento



De los 97 encuestados que es la muestra seleccionada todos han contestado afirmativamente lo que representa al 100% y se pronuncian por el principio de imparcialidad y consideran que debe haber igual trato entre quienes litigan.

Al haber contestado afirmativamente se hayan informados en que la justicia ecuatoriana cuando participan como demandados las entidades de la administración pública deben tener igual trato en todos sus derechos y obligaciones, en lo que concierne a la justicia por ser parte del derecho público la imparcialidad es un valor que debe practicarse y lo hacen así porque los interrogantes anteriores encontraron que el tiempo para contestar la demanda en relación a la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado favorecen al sector público en tanto que el actor persona natural o jurídica que es parte de los administrados está sujeto a las regulaciones de la Ley sin ninguna consideración.

Por nuestra parte han coincidido los consultados con nuestro problema de estudio pues a nuestro criterio no puede existir privilegio para la administración que es demandada desatendiendo lo que regula la ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

6.2 PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS MEDIANTE LA ENTREVISTA

Con la finalidad de obtener información más amplia acerca de la problemática en estudio, se consideró adecuado la ejecución de seis entrevistas, realizadas a Abogados en libre ejercicio profesional, a Juezas y Jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 5 con sede en Loja y Abogados de la Delegación Regional N° 5 de la Procuraduría General del Estado, profesionales que se desenvuelven en el campo del derecho administrativo en la ciudad de Loja.

Los criterios conseguidos al aplicar esta entrevista son los siguientes:

PRIMERA ENTREVISTA

1.-Sabe Usted que como consecuencia de la relación entre la administración pública y los administrados los Actos y Resoluciones puede afectar los derechos de las personas.

La administración pública ejerce sus actuaciones mediante actos administrativos, estos a su vez deben estar conforme a las normas constitucionales y legales, si se infringe el marco jurídico del Ecuador indudablemente afectará a los intereses de los administrados.

2.- Conoce Usted que los Actos y Resoluciones de la administración cuando afectan a los administrados son objeto de impugnación en la vía administrativa y contencioso administrativa, como lo faculta la Constitución de la República del Ecuador.

Así es la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 173 establece que se puede impugnar en sede administrativa como judicial todos los actos de la administración pública, para obtener la reparación de un derecho vulnerado.

3.- Conoce Usted que en las impugnaciones contenciosas administrativas existe trato igual para los litigantes entre el actor que es el administrado y el demandado que es la administración.

Considero que en el proceso contencioso administrativo los litigantes gozan del mismo trato por parte de los jueces que intervienen en la sustanciación del proceso, sin embargo, existe cierta desigualdad en la norma respecto de las actuaciones de los sujetos procesales.

4.- Conoce Usted que en la sustanciación del juicio contencioso administrativo la administración goza de algún privilegio en la contestación de la demanda previo a trabarse La Litis.

Efectivamente en el proceso contencioso administrativo la administración pública goza de privilegio respecto a la contestación a la demanda, así lo establece la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado al concederle mayor término para contestar las demandas en relación al administrado que tiene un tiempo menor.

5.- Sabe Usted que la administración pública cuando resulta demandada por el administrado es opción contestar o negarse hacerlo y los efectos son continuar el juicio hasta el final.

Ciertamente la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa expresa que se puede solicitar a pedido del actor la rebeldía del demandado sino contestare de la demanda, por lo tanto, es una cuestión del demandado si contesta o no la demanda, y no es necesario que exista contestación por parte del demandado para seguir con el proceso.

6.- Cree Usted necesario que para lograr la equidad de los litigantes entre actor y demandado en el juicio contencioso administrativo debe reformarse las leyes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y de la

Procuraduría General del Estado en cuanto al tiempo para la solemnidad de contestación a la demanda.

Indudablemente es necesario una reforma a esta situación jurídica, ya que de conformidad a las normas constitucionales las partes procesales deben tener un trato igual, la presentación de sus alegatos debe ser en igualdad de condiciones, sin que unos tengan mayores oportunidades para la defensa de sus intereses.

7.- Sabe Usted que la administración pública al contestar la demanda por intermedio del Procurador General del Estado a previsto determinados privilegios para la administración en desmedro del administrado.

Existe privilegio para la administración pública al establecerse un término mayor para la contestación a la demanda en relación a los administrados que gozan de menor término, tal privilegio es para la Procuraduría General del Estado como para los organismos autónomos que intervienen por intermedio de sus personeros legales.

SEGUNDA ENTREVISTA

1.-Sabe Usted que como consecuencia de la relación entre la administración pública y los administrados los actos y resoluciones puede afectar los derechos de las personas.

Por supuesto las actuaciones que realiza la administración pública pueden afectar a los derechos de las personas si son ilegales o han sido emitidas en violación a las garantías del debido proceso, la misma relación jurídica asume esa posibilidad de riesgo.

2.- Conoce Usted que los actos y resoluciones de la administración cuando afectan a los administrados son objeto de impugnación en la vía administrativa y contencioso administrativa, como lo faculta la Constitución de la República del Ecuador.

La norma constitucional ecuatoriana es clara al manifestar que los actos de la administración pública podrán ser impugnados en vía administrativa o judicial, es administrativa cuando la misma administración conoce y resuelve sobre la controversia y es judicial cuando el órgano jurisdiccional competente en materia contencioso administrativa resuelve sobre el particular.

3.- Conoce Usted que en las impugnaciones contenciosas administrativas existe trato igual para los litigantes entre el actor que es el administrado y el demandado que es la administración.

Por supuesto en todo proceso judicial debe cuidarse la igualdad de las partes en respeto a las garantías del debido proceso, a los principios procesales y en este caso el proceso contencioso administrativo goza de igualdad tanto para el actor como para el demandado.

4.- Conoce Usted que en la sustanciación del juicio contencioso administrativo la administración goza de algún privilegio en la contestación de la demanda previo a trabarse La Litis.

Considero que no existe tal privilegio en razón que la contestación a la demanda solo representa la argumentación jurídica del demandado, si bien es cierto que existe diferencia formal para los sujetos de la relación jurídica en los términos para contestar esto no significa por ningún motivo privilegio.

5.- Sabe Usted que la administración pública cuando resulta demandada por el administrado es opción contestar o negarse hacerlo y los efectos son continuar el juicio hasta el final.

Así es la norma contenciosa administrativa establece esa posibilidad, el demandado puede o no contestar la demanda, sin embargo, por disposiciones legales de control interno las instituciones del sector público como la Procuraduría General del Estado están obligadas a contestar cuantas demandas fuesen, ya que de no hacerlo podría causar lesión al interés público.

6.- Cree Usted necesario que para lograr la equidad de los litigantes entre actor y demandado en el juicio contencioso administrativo debe reformarse las leyes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y de la Procuraduría General del Estado en cuanto al tiempo para la solemnidad de contestación a la demanda.

Desde mi punto de vista y como funcionario de la Procuraduría General del Estado no estoy tan convencido en la pertinencia de la reformas a estas leyes; porque considero que a pesar de existir cierta diferencia en los términos para contestar las demandas, esto no significa inequidad jurídica, ya que los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo resuelven en virtud de lo que se pudo demostrar en el proceso con fundamento a la normativa vigente.

7.- Sabe Usted que la administración pública al contestar la demanda por intermedio del Procurador General del Estado a previsto determinados privilegios para la administración en desmedro del administrado.

Como lo mencione anteriormente no existe ningún privilegio para la administración pública al tener un tiempo mayor para contestar las demandas, ya que el Tribunal no resuelve en virtud de esta sola diligencia, que pasaría si la contestación a la demanda por parte de los organismos y entidades del sector público no está bien fundamentada; por ende, no existe desmedro alguno para los administrados.

TERCERA ENTREVISTA

1.-Sabe Usted que como consecuencia de la relación entre la administración pública y los administrados los actos y resoluciones puede afectar los derechos de las personas.

Desde luego toda relación jurídica atribuye ciertas posibilidades, por su parte la administración pública al manifestar la voluntad de sus actuaciones en actos administrativos, actos normativos, hechos jurídicos, etc., pueden estas actuaciones violentar derechos constitucionales de los administrados si son emitidas en contraste a las disposiciones legales y constitucionales.

2.- Conoce Usted que los actos y resoluciones de la administración cuando afectan a los administrados son objeto de impugnación en la vía administrativa y contencioso administrativa, como lo faculta la Constitución de la República del Ecuador.

Nuestra norma constitucional contempla claramente que todos los actos de la administración pública son impugnables, aquí se debe hacer una precisión, del texto constitucional se observa que se refiere a los actos administrativos como la generalidad de la expresión de la voluntad de la administración pública y no se debe interpretar restringidamente solo a los actos administrativos que constituye una de las formas de expresión de la voluntad administrativa; debo reconocer que aquí existe una falencia, porque se podría prestar para interpretaciones; sin embargo, la vía para impugnar estas actuaciones son por sede administrativa o por sede judicial.

3.- Conoce Usted que en las impugnaciones contenciosas administrativas existe trato igual para los litigantes entre el actor que es el administrado y el demandado que es la administración.

En la práctica profesional del Abogado que litiga en el campo del derecho administrativo se observa que no existe un trato igualitario para las partes procesales dentro del juicio contencioso administrativo, tal desigualdad e inequidad se presenta desde las falencias normativas hasta la práctica diaria del ejercicio profesional, en la actualidad los organismos y entidades que conforman el sector público gozan de cierto privilegio para contestar las demandas cuando operan como demandados.

4.- Conoce Usted que en la sustanciación del juicio contencioso administrativo la administración goza de algún privilegio en la contestación de la demanda previo a trabarse La Litis.

Como lo indique anteriormente me ratifico en la idea que si existe privilegio para la administración pública respecto a la contestación a la demanda, es clara tal diferencia el artículo 34 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa contempla cinco días término menos para contestar las demandas al administrado, mientras que de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado en su artículo 9 se divisa que hay un término de diferencia de cinco días más para los organismos del sector público.

5.- Sabe Usted que la administración pública cuando resulta demandada por el administrado es opción contestar o negarse hacerlo y los efectos son continuar el juicio hasta el final.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en su artículo 37 establece la figura jurídica de rebeldía, bajo esta figura la administración pública demandada puede eludir contestar la demanda inicialmente, pero esta posibilitada para comparecer luego en el estado que se encuentre el proceso; si no contestare la demanda el juicio contencioso administrativo continuará su trámite legal hasta su sentencia; hay que dejar en claro que esto opera cuando la administración pública no contesta la demanda a pesar de estar legalmente citada.

6.- Cree Usted necesario que para lograr la equidad de los litigantes entre actor y demandado en el juicio contencioso administrativo debe reformarse las leyes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y de la Procuraduría General del Estado en cuanto al tiempo para la solemnidad de contestación a la demanda.

Es pertinente una reformar a estas leyes respecto a los términos para contestar las demandas contenciosas administrativas, ya que al existir esta inconveniencia en las normas se produce inequidad jurídica en el trato a las partes procesales, estas leyes que no guardan relación a los principios constitucionales de igualdad formal y material, al principio de no restricción de las disposiciones constitucionales, al derecho al debido proceso, situación actual que representa de cierto modo inseguridad jurídica al no existir normas jurídicas objetivas que no guardan respeto a las normas constitucionales.

7.- Sabe Usted que la administración pública al contestar la demanda por intermedio del Procurador General del Estado a previsto determinados privilegios para la administración en desmedro del administrado.

Como ya lo indique existe privilegio para los organismos y entidades del sector público al contestar las demandas, este privilegio goza tanto la administración pública autónoma en el que interviene por medio de sus representantes y procuradores; y para la administración pública carente de personería jurídica que comparece por medio del Procurador General del Estado o en su defecto por su delegado, tal diferencia en los términos asigna una mejor defensa por quien ostenta dicho beneficio en desmedro de quien no lo tiene.

CUARTA ENTREVISTA

1.-Sabe Usted que como consecuencia de la relación entre la administración pública y los administrados los actos y resoluciones puede afectar los derechos de las personas.

Los actos y resoluciones emitidas por la administración pública pueden indubitablemente afectar los derechos de los administrados cuando estos se emiten en discrepancia a la legalidad, todas sus actuaciones están dentro del marco de la posibilidad de ser atentatorias contra los derechos de las personas sean de manera directa e indirecta.

2.- Conoce Usted que los actos y resoluciones de la administración cuando afectan a los administrados son objeto de impugnación en la vía administrativa y contencioso administrativa, como lo faculta la Constitución de la República del Ecuador.

De conformidad al mandato constitucional todos los actos administrativos sean de carácter individual o general que afecten directa e indirectamente al administrado son impugnables, tanto administrativa como judicialmente, pero cabe mencionar que la discusión sobre la afectación real se resuelve en resolución o sentencia lo que permite que cualquier acto puede ser impugnado, bajo los efectos que implica acudir ante órganos de justicia de forma inadecuada.

3.- Conoce Usted que en las impugnaciones contenciosas administrativas existe trato igual para los litigantes entre el actor que es el administrado y el demandado que es la administración.

En el terreno del contencioso administrativo existe desigualdad en el trato para los sujetos procesales, y más se acentúa cuando el demandado es una entidad pública, pues para contestar las demandas goza de cierto privilegio en razón al tiempo que tienen para presentar su escrito a diferencia del administrado que tiene un tiempo menor para contestar las demandas.

4.- Conoce Usted que en la sustanciación del juicio contencioso administrativo la administración goza de algún privilegio en la contestación de la demanda previo a trabarse La Litis.

Lo exprese anteriormente existe privilegios para la administración pública frente a los administrados, y uno de esos privilegios sin duda aparece en la contestación a la demanda, ya que de acuerdo a la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, los organismo y entidades del sector público tienen veinte días hábiles para contestar las demandas, mientras que los administrados tienen solo quince días para esta diligencia; vale tener en cuenta que al poseer más tiempo se puede preparar de mejor forma la defensa, además se debe considerar que en la defensa del sector público pueden intervenir si es el caso tanto la Procuraduría General del Estado como los personeros legales y procuradores judiciales del organismo público que es parte del conflicto.

5.- Sabe Usted que la administración pública cuando resulta demandada por el administrado es opción contestar o negarse hacerlo y los efectos son continuar el juicio hasta el final.

En el proceso contencioso administrativo preexiste la figura de la declaratoria de rebeldía que opera cuando el demandado no comparece en juicio luego de haber sido citado legalmente; la doctrina jurídica sostiene que cuando la administración pública es la demandada no es una opción legal comparecer ya

que la administración en defensa de los intereses públicos está obligado a comparecer cuando es demandada; en este mismo sentido el proceso contencioso deberá seguir su trámite legal hasta su terminación.

6.- Cree Usted necesario que para lograr la equidad de los litigantes entre actor y demandado en el juicio contencioso administrativo debe reformarse las leyes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y de la Procuraduría General del Estado en cuanto al tiempo para la solemnidad de contestación a la demanda.

Es necesaria una reforma de estos cuerpos normativos que disciplinan el proceso contencioso administrativo, en estricto cumplimiento al respeto a los derechos constitucionales, de igualdad formal y material, del debido proceso, de imparcialidad procesal, entre otros; leyes que discrepan con los preceptos constitucionales y que atentan indudablemente al derecho de seguridad jurídica al no existir normas previas, claras que dialicen los derechos consagrados en la Constitución de la República del Ecuador; la diferencia en los términos contemplados en estos cuerpos normativos representa inequidad jurídica para las partes procesales, y por ello es menester una reforma que corrija esta falencia jurídica.

7.- Sabe Usted que la administración pública al contestar la demanda por intermedio del Procurador General del Estado a previsto determinados privilegios para la administración en desmedro del administrado.

Es muy clara la situación jurídica, el Procurador General del Estado al ejercitar el patrocinio del Estado y de manera específica al contestar las demandas contenciosas administrativas en la que la administración pública carente de personería jurídica es demandada existe privilegio en la planificación de la defensa de sus intereses, privilegio de carácter normativo que vulnera los derechos constitucionales de los administrados, debo decir oportunamente, que tal privilegio es también para los organismos y entidades autónomos del sector público, en el que intervienen por medio de sus patrocinadores institucionales, todo trato inequitativo que favorece a un sector perjudica a otro.

QUINTA ENTREVISTA

1.-Sabe Usted que como consecuencia de la relación entre la administración pública y los administrados los actos y resoluciones puede afectar los derechos de las personas.

Es indudable esta situación obedece a la naturaleza propia de toda relación jurídica, los efectos pueden ser positivos o perjudiciales, si la gestión de la administración pública es eficiente, correcta, apegada al marco jurídico estamos diciendo que su mandato es bueno; pero, si su actividad se desarrolla de forma ineficiente, negligente, incorrecta, ilegal, contraria a los buenos principios y en contraste a los derechos constitucionales de las personas decimos que su gestión es perjudicial y el afectado directo es el administrado.

2.- Conoce Usted que los actos y resoluciones de la administración cuando afectan a los administrados son objeto de impugnación en la vía administrativa y contencioso administrativa, como lo faculta la Constitución de la República del Ecuador.

Efectivamente los actos y resoluciones de la administración pública cuando son emitidas en contrariedad a la legalidad y constitucionalidad se pueden impugnar ante la propia administración que emitió el acto o ante el órgano jurisdiccional competente, este principio de impugnación es claro la Constitución de la República del Ecuador lo determina.

3.- Conoce Usted que en las impugnaciones contenciosas administrativas existe trato igual para los litigantes entre el actor que es el administrado y el demandado que es la administración.

Considero que para la interposición de los recursos contenciosos administrativos existe igualdad en el trato tanto para el administrado como para la administración, cualquiera de las dos partes de la relación jurídica pueden presentar pretensiones jurídicas en igualdad de condiciones en beneficio de sus intereses, más bien preciso que existe cierta desigualdad en el trato cuando dentro de la sustanciación del proceso el demandado es la administración pública, recordemos que la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado establece las pautas del patrocinio de las entidades del sector público.

4.- Conoce Usted que en la sustanciación del juicio contencioso administrativo la administración goza de algún privilegio en la contestación de la demanda previo a trabarse La Litis.

Como lo mencione anteriormente en la sustanciación del juicio contencioso administrativo si hay privilegios para la administración pública cuando esta es la demandada, pues la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado establece en su articulado 9 que los organismos y entidades del sector público tienen el término de veinte días para contestar las demandas, esta disposición difiere del término que la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa otorga al administrado para contestar las demandas interpuestas en su contra, se evidencia un claro privilegio para la administración al contar con un tiempo mayor para la defensa de sus intereses.

5.- Sabe Usted que la administración pública cuando resulta demandada por el administrado es opción contestar o negarse hacerlo y los efectos son continuar el juicio hasta el final.

De conformidad a las normas procesales que rigen este proceso la parte demanda puede o no a su conveniencia contestar las demandas interpuestas en su contra, en caso de no hacerlo a petición del actor el Tribunal declarará la rebeldía continuándose con el proceso de forma tal como que hubiese comparecido, sin perjuicio que el demandado comparezca luego en el proceso antes que se dicte sentencia; otro punto es que la entidad pública demandada

se allane a las pretensiones jurídicas del actor en tal caso el Tribunal de forma directa emitirá su fallo, de igual forma puede darse que el actor desista del pleito antes que la administración conteste la demanda, en tal caso no será necesario dicha contestación y el proceso será archivado.

6.- Cree Usted necesario que para lograr la equidad de los litigantes entre actor y demandado en el juicio contencioso administrativo debe reformarse las leyes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y de la Procuraduría General del Estado en cuanto al tiempo para la solemnidad de contestación a la demanda.

Es totalmente pertinente una reforma a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado respecto a los términos para la contestación a la demanda y así rever la inequidad jurídica existente entre el sector público y los administrados, estableciendo términos iguales para ambas partes procesales lo que guardaría coherencia con los mandatos constitucionales y los principios procesales.

7.- Sabe Usted que la administración pública al contestar la demanda por intermedio del Procurador General del Estado a previsto determinados privilegios para la administración en desmedro del administrado.

Por supuesto la institución jurídica de contestación a la demanda por parte del Procurador General del Estado en materia contencioso administrativo contiene

privilegios frente al administrado, pues tiene a su favor un tiempo mayor para argumentar sus excepciones lo que representa de algún modo privilegio en desmedro del administrado.

SEXTA ENTREVISTA

1.-Sabe Usted que como consecuencia de la relación entre la administración pública y los administrados los actos y resoluciones puede afectar los derechos de las personas.

Los actos y resoluciones de la administración pública afectarán los derechos de los administrados si son emitidos inobservando las normas que regulan su ejercicio, ocasionando perjuicio de toda índole al administrado, esto constituye una consecuencia propia de la relación jurídica entre la administración pública y los administrados.

2.- Conoce Usted que los actos y resoluciones de la administración cuando afectan a los administrados son objeto de impugnación en la vía administrativa y contencioso administrativa, como lo faculta la Constitución de la República del Ecuador.

Así es por mandato constitucional todos los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado son impugnables tanto en la vía administrativa como judicial, es por vía administrativa cuando la misma administración emisora del acto conoce y resuelve la situación en controversia y es por vía judicial cuando

se acude ante el órgano jurisdiccional competente para que mediante fallo judicial resuelva la situación en litigio.

3.- Conoce Usted que en las impugnaciones contenciosas administrativas existe trato igual para los litigantes entre el actor que es el administrado y el demandado que es la administración.

En el proceso contencioso administrativo no existe un trato igualitario para las partes procesales, y más aún cuando el actor es el administrado y la administración pública la demandada, tal desigualdad en el trato proviene de la normativa jurídica que obedece a la doctrina que el Estado al representar a los intereses de las personas que la integran debe otorgársele un trato especial.

4.- Conoce Usted que en la sustanciación del juicio contencioso administrativo la administración goza de algún privilegio en la contestación de la demanda previo a trabarse La Litis.

Ciertamente en el juicio contencioso administrativo la administración pública goza de privilegio en la contestación a la demanda pues la normativa jurídica le confiere mejores condiciones para el ejercicio de su defensa, es así que se le otorga un mayor tiempo para contestar las demandas en contraste con los administrados.

5.- Sabe Usted que la administración pública cuando resulta demandada por el administrado es opción contestar o negarse hacerlo y los efectos son continuar el juicio hasta el final.

Las normas procesales que rigen el contencioso administrativo posibilita que el demandado pueda o no a su beneficio contestar las demandas, si no se contesta en el término legal para hacerlo a pedido del actor el Tribunal declarará la rebeldía continuándose el proceso normalmente hasta su sentencia.

6.- Cree Usted necesario que para lograr la equidad de los litigantes entre actor y demandado en el juicio contencioso administrativo debe reformarse las leyes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y de la Procuraduría General del Estado en cuanto al tiempo para la solemnidad de contestación a la demanda.

En total acuerdo que debe realizarse una reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado y a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa respecto a los términos concedidos para la contestación a la demanda, debe establecerse una equidad e igualdad en el tiempo para presentar las excepciones a la demanda tanto para los administrados como para los organismos y entidades del sector público, en coherencia con los derechos constitucionales de las personas, a los principios del debido proceso, y principios del sistema procesal.

7.- Sabe Usted que la administración pública al contestar la demanda por intermedio del Procurador General del Estado a previsto determinados privilegios para la administración en desmedro del administrado.

Como lo mencione anteriormente el ejercicio del patrocinio del Estado tanto por el Procurador General del Estado como por los patrocinadores de las instituciones del Estado gozan de privilegio en la contestación a la demanda al poseer un mayor término para su argumentación jurídica de excepciones en relación de los administrados que tienen menor tiempo, tal diferencia y trato desigual de las partes procesales beneficia a unos y perjudica a otros.

ANÁLISIS GENERAL DE LAS ENTREVISTAS

De los resultados de la entrevista se considera que los entrevistados tienen conocimiento de la rama del derecho administrativo y precisamente del proceso contencioso administrativo, conocen que en la relación de la administración pública y los administrados, los actos, hechos y actuaciones administrativas afectan al administrado por cuyo motivo deben demandar la restitución de sus derechos ante la justicia especial de lo contencioso administrativo y coinciden con nuestra tesis en que la regulación de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado le ha concedido un privilegio a la administración pública al establecer un tiempo diferente para contestar la demandada al que consta en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que es de quince días distorsionando el principio de imparcialidad y se pronuncian que es necesario que se armonicen las leyes con un solo término por los problemas jurídicos que entraña.

6.3 PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS MEDIANTE EL ESTUDIO DE CASOS

Los resultados obtenidos mediante el estudio de casos judiciales de las acciones contenciosas administrativas tramitados en la ciudad de Loja, fue realizado en una cantidad de cuatro juicios correspondientes a los periodos, agosto 2011 a agosto 2012, resueltos por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 5 de Loja y Zamora Chinchipe de única instancia y de los resueltos por la Corte Nacional de Justicia con la casación.

PRIMER CASO

Juicio N° 221-2011

Juez Competente: Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 5 con sede en Loja.

Accionante: Administrado.

Accionados: Gobierno Municipal del cantón Loja, representado por el Ing. Jorge Arturo Bailón Abad y el Dr. Erwin Ayora Rico, en sus calidades de Alcalde y Procurador Síndico. Se cuenta con el Dr. Richard Calderón Pineda, Director de Recursos Humanos del Municipio de Loja. Se notifica al Procurador General del Estado, en la persona del Director Regional 5 de la Procuraduría General del Estado.

Acto Impugnado: Acción de Personal N° 20090712539, de fecha 01 de agosto de 2011.

Autoridad emisora del Acto: Dr. Richard Calderón Pineda, Director de Recursos Humanos del Municipio de Loja.

Recurso Interpuesto: De Plena Jurisdicción o Subjetivo.

Pretensión Jurídica: Que en sentencia el H. Tribunal Contencioso Administrativo ordene:

1. Declararla ilegalidad de la acción de personal N° 20090712539, de fecha 01 de agosto de 2011, tomada por los representantes legales del Municipio de Loja, en donde lo destituyen de Coordinador de Bienes y Patrimonio función que nunca ha ejercido.
2. Que se disponga su reintegro a las funciones que fue nombrado como Jefe Municipal de Bienes y Patrimonio.
3. Que se condene al pago de las remuneraciones que dejó de percibir desde el 01 de agosto del 2011, hasta ser reintegrado a las funciones de Jefe Municipal de Bienes y Patrimonio.
4. Que se ordene a la Contraloría General del Estado establezca la glosa contra los funcionarios causantes de este atropello. Que se ordene al Ministerio Público para que se inicie la investigación previa para determinar responsabilidades para quien le falsificó la firma y fraguó la

acción de personal en donde se le designa como Coordinador de Bienes y Patrimonio del Municipio de Loja.

5. Reclama el pago de costas procesales y honorarios de su abogado.

Cuantía: Es indeterminada.

Contestación a la Demanda: El Gobierno Municipal de Loja contesta y presenta las siguientes excepciones:

1. Negativa simple y llana de los fundamentos de hecho y de derecho de la acción incoada.
2. Improcedencia de la acción en razón de la materia.
3. Falta de derecho de la parte actora para deducir la presente acción.
4. Improcedencia de la acción.
5. Cosa juzgada.
6. Prescripción de acción.
7. Nulidad de la acción por lo que no nos allanamos a las nulidades del proceso.

Fundamentos de la Resolución: Competencia del Tribunal para conocer y resolver, conforme Art. 10 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Art. 173 de la Constitución de la República del Ecuador, y Art. 38 de la Ley de Modernización del Estado. Resolución del Pleno del Consejo Nacional de la Judicatura, publicado en el Registro Oficial N° 367 del 29 de

septiembre del 2006. No se ha omitido ninguna solemnidad sustancial, es válido el proceso.

Consta del proceso la sentencia de primer y segunda instancia de la acción de protección, en la que la Sala de lo Penal, Transito y Colutorio, al resolver la apelación, revoca la sentencia impugnada y aceptar la acción de protección y ordena al Municipio la restitución del peticionario al puesto de Jefe Municipal de Bienes y Patrimonio o su equivalente que corresponda hasta que cumpla el período determinado por el Art. 175 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, por su parte la Municipalidad acata lo que dispone la sentencia y extiende el nombramiento de Coordinador de Bienes como equivalente al de Jefe de Bienes y Patrimonio, con la misma remuneración, por el tiempo que falta hasta la culminación del período, se reconoce el cambio de denominación del puesto; y se realiza el pago de liquidación pericial.

De la inspección realizada al documento de acción de personal N° 20090511956, de fecha 22 de mayo del 2011, se observa que en el espacio de la firma del peticionario, no se encuentre dicha firma y que el espacio está en blanco, lo que demuestra que no existe posesión del cargo de Coordinador de Bienes y Patrimonio. Dentro de las facultades legales que le confiere el Art. 175 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal “Los directores, jefes departamentales, procurador síndico y tesorero, que son funcionarios de libre nombramiento y remoción, concluirán sus funciones en la misma fecha del Alcalde...”, en atribución al ordenamiento legal el señor Alcalde notifica al

accionante la terminación de su nombramiento al haber concluido el período para el cual fue electo.

Resolución: Desecha la demanda, sin costas, ni honorarios que regular.

Recurso de Casación

Juez Competente: Corte Nacional de Justicia.- Sala de lo Contencioso Administrativo.

Fundamentos de la Resolución: Competencia de la Sala para conocer y resolver este recurso, conforme lo dispuesto al Art. 184 de la Constitución de la República del Ecuador y la Ley de Casación. El escrito de interposición del recurso de casación, no reúne los requisitos de admisibilidad y procedencia.

El recurrente lista las normas que estima infringidas, del análisis de las mismas, la Sala considera que las causales mencionadas son inadmisibles, el recurrente debió señalar con exactitud al amparo de que causal impugna cada una de las normas invocadas, debido a la técnica del recurso impone que las causales, los cargos y los modos de infracción deben señalarse con precisión matemática, la Sala no tiene facultad para llenar vacíos, ni puede variar de oficio el ámbito de la o de las causales invocadas, ni efectuar interpretación extensiva respecto a las normas y modos de infracción que no fueron planteados o que se plantearon deficientemente.

Se discurre que el fallo emitido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo Nº 5 con sede en Loja, así como los fundamentos que la sostienen son conforme a Derecho, al considerar que la remoción del accionante es legal ya que en apego al Régimen Municipal, su cargo como Jefe de Bienes y Patrimonio, es de libre nombramiento remoción y dura hasta el periodo del Alcalde. Por ello al haberse terminado el primer período para el cual fue electo, el Alcalde por decisión unilateral notifica al accionante la terminación del nombramiento al cargo dispuesto; sin embargo, el accionante al observar que existe un error jurídico al cesarlo de sus funciones por un cargo de Coordinador de Bienes y Patrimonio, que nunca ha ejercido, considera que se está vulnerando sus derechos, situación que se interpreta como un error de la parte accionante; ya que lo que se produjo posteriormente fue un cambio de denominación del puesto.

La Resolución que emite el Tribunal se debe en gran parte al fallo que realizó la Sala de lo Penal, Transito y Colusorio, que conoció de la interposición de Acción de Protección que de forma previa resolvió sobre una cuestión específica, como es la terminación de su nombramiento, en el que se dispuso su reintegro al puesto hasta el término del período para el cual fue nombrado con igual remuneración y el pago de liquidación pendiente.

El accionante al no estar conforme con la decisión judicial del Tribunal, interpone recurso de Casación ante la sala especializada de la Corte Nacional de Justicia, que en su Resolución no califica al recurso por carecer de técnica

jurídica en su redacción y ratifica la legalidad del fallo recurrido; lo que aclara que el recurso de casación debe contener lineamientos específicos y concretos sobre las pretensiones del recurrente y sobre que cuestiones se busca la declaratoria de nulidad del proceso.

SEGUNDO CASO

Juicio N° 226-2011

Juez Competente: Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 5 con sede en Loja.

Accionante: Administrado

Accionados: Gobierno Municipal del cantón Celica, representado por el Ing. Oswaldo Vicente Ramón Calero y el Abg. Lizardo Espinoza Bustamante, en sus calidades de Alcalde y Procurador Síndico. Se notifica al Procurador General del Estado, en la persona del Director Regional 5 de la Procuraduría General del Estado.

Acto Impugnado: Resolución Nro. 002, de fecha 08 de febrero del 2010.

Autoridad emisora del Acto: Ing. Oswaldo Vicente Ramón Calero, Alcalde del Gobierno Municipal del cantón Céllica.

Recurso Interpuesto: De Plena Jurisdicción o Subjetivo.

Pretensión Jurídica: Que el H. Tribunal Contencioso Administrativo declare en sentencia lo siguiente:

1. La ilegalidad de la Resolución Nro. 002 de fecha 08 de febrero del 2010, tomada por el Municipio de Céllica, por intermedio de sus representantes legales, en donde ordena mi destitución como Auxiliar de Contabilidad, omitiendo y quebrantando procedimiento establecidos en la Constitución y en la LOSCCA, señalados en el libelo de la demanda.
2. Que se disponga mi reintegro a las funciones que fui designada como Auxiliar de Contabilidad del Municipio de Céllica.
3. Que se condene al pago de las remuneraciones que he dejado de percibir desde febrero del 2010, hasta ser reintegrada a mis funciones de Auxiliar de Contabilidad del Municipio de Céllica.
4. Por la afectación cuantiosa que se va a producir en contra de la Municipalidad de Céllica, se ordenará que la Contraloría General del Estado establezca la glosa contra los funcionarios causantes de este atropello.
5. Se ordene el pago de las costas procesales en las que incluirá los honorarios de mi abogado defensor.

Cuantía: Es indeterminada.

Contestación a la Demanda: La Municipalidad de Celica contesta y presenta las excepciones siguientes:

- 1.- Negativa simple y llana de los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda propuesta;
- 2.- Improcedencia de la acción;
- 3.- Falta de causa y objeto lícito;
- 4.- La demanda no reúne los requisitos para su procedencia.

La Procuraduría General del Estado en su calidad de legitimado pasivo, no ha presentado excepciones a la demanda.

Fundamentos de la Resolución: El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 5 con sede en Loja fundamenta su Resolución en los siguientes términos:

A la accionante no se le siguió el procedimiento administrativo y legal correspondiente, para declarar la nulidad del acto administrativo en que se le otorgó el puesto de Auxiliar de Contabilidad en el Municipio de Céllica, pues previamente se debió haber declarado lesivo al interés público y después seguir la acción contenciosa de lesividad en sede judicial.

Por cuanto el Alcalde del cantón Céllica, ha obviado el procedimiento antes señalado se ha vulnerado el Art. 75 de la Constitución de la República del Ecuador, en cuanto toda persona tiene derecho el acceso gratuito a la justicia y

que en ningún caso quedara en indefensión, de igual forma el Art. 76 Ibídem, que asegura el derecho a un debido proceso; el Art. 82 de este mismo cuerpo legal, con relación a la seguridad jurídica y el Art. 326 de la Constitución de la República del Ecuador, que garantiza el derecho al trabajo, pues también se está atentando contra este derecho; pues no se ha dado el derecho a la defensa a la accionante ya que el señor Alcalde de Céllica, sin procedimiento administrativo ha procedido a declarar lesivo al interés público el acto administrativo que se dictó a favor de la accionante el Alcalde anterior esto es la acción de personal de fecha 02 de marzo de 2009, sin citarla para que pueda ejercer su derecho a la defensa, destituyéndola de su cargo, sin seguir los procedimientos legales correspondientes, pues primero debió haber declarado lesivo este acto administrativo y luego recurrir a sede judicial para demandar la lesividad del mismo y que en sentencia se declare nulo; pues el actual Alcalde de Céllica se ha tomado atribuciones que le corresponde a la justicia contencioso administrativa.

Si bien es cierto que el ingreso de la accionante al Municipio de Céllica, como Auxiliar de Contabilidad se realizó omitiendo las formalidades legales comprendidas en el Art. 228, de la Constitución de la República del Ecuador y los Arts. 22, 24, 71, 72, 94 de la LOSCCA, que en su orden el primero se refiere a la prohibición de registrar el nombramiento o contrato de la persona que no cumpla con lo previsto en la Ley; el Art. 24, que se refiere a los deberes de los servidores públicos; el Art. 71, que habla sobre el ingreso al servicio público, el cual será efectuado mediante concurso de méritos y oposición; el

Art. 72 tiene relación con los ascensos dentro del servicio público, que igual será mediante concurso de méritos y oposición; y, el Art. 94 que se refiere a los requisitos para el ingreso al servicio público; quienes tuvieron la culpa de que se haya pasado esta situación por alto será la autoridad nominadora, en este caso el anterior Alcalde de Céllica, así mismo el jefe de personal, pero no se hizo nada al respecto.

Para declarar lesivo la acción de personal de fecha 02 de marzo del 2009, en la que se daba el cargo de Auxiliar de Contabilidad del Municipio de Céllica a la accionante, debió iniciarse un procedimiento administrativo para declarar lesivo al interés público el mencionado acto administrativo y después demandar su lesividad en sede judicial; pero la demanda de acción de lesividad fue propuesta por la administración municipal de Céllica luego de que la accionante propuso su demanda contenciosa administrativa con recurso subjetivo; tomado en cuenta que a la accionante no se la tomó en cuenta dentro del supuesto procedimiento administrativo, donde se declaró lesivo al interés público el acto administrativo, pues no se le otorgó su derecho a la defensa, además de vulnerarse su derecho al trabajo y seguridad jurídica; situación que ha sabido probar la accionante y que la administración municipal no ha podido negar.

Resolución: Acepta la demanda y declara la nulidad de la Resolución Nro. 002, de fecha 08 de febrero del 2010, pronunciada por el Alcalde del Cantón Céllica, y se dispone el reintegro de la accionante, en el término de quince días a sus funciones de Auxiliar de Contabilidad de la Municipalidad del cantón

Célica; además, se le cancelará en el término de treinta días las remuneraciones dejadas de percibir desde su separación hasta su reingreso. Se deja a salvo el derecho de la Municipalidad para intentar por parte de los representantes legales, la acción o acciones legales que estime procedentes en defensa de los derechos de la Institución.

En el presente caso analizado, se comparte el criterio de los señores Jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 5 con sede en Loja, en cuanto a lo suscrito en su sentencia, pues lo solicitado por la parte accionante tiene toda la procedencia del caso al interponerse recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo; en el caso analizado la accionante demanda al Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Célica, en la persona de sus representantes legales el Ing. Oswaldo Vicente Ramón Calero y el Abg. Lizardo Espinoza Bustamante, en sus calidades de Alcalde y Procurador Síndico Municipal; por cuanto el señor Alcalde mediante Resolución Nro. 002 de fecha 08 de febrero del 2010, en donde se declara lesivo al interés público la acción de personal de fecha 02 de marzo del 2009, en la que se daba el cargo de Auxiliar de Contabilidad del Municipio de Célica a la accionante; lo resuelto por los señores Jueces es legal, ya que se aceptó la demanda y sus pretensiones, pues a la accionante se le violento su derecho constitucional al debido proceso dentro del incidente administrativo; ya que nunca fue citada para que haga uso de su derecho a la defensa; declarando lesivo el acto administrativo que la favorecía y pidiendo que esta deje sus funciones, esto sin haber planteado la correspondiente

acción de lesividad ante el correspondiente Tribunal Contencioso Administrativo, pues es éste, quien debe decidir si el acto administrativo es lesivo o no y de esta manera dejarlo sin efecto; pero la autoridad municipal no demandó la lesividad sino hasta después que la accionante presentó su demanda contencioso administrativa de recurso de plena jurisdicción o subjetivo. Si bien es cierto que la accionante ingreso al servicio público con la omisión de disposiciones legales establecidas en la Constitución de la República del Ecuador y en aquel entonces en la LOSCCA, pero la autoridad municipal debió haber seguido el procedimiento administrativo y contencioso administrativo correspondiente, pero no se lo hizo así.

TERCER CASO

Nº de Juicio 272-2012

Juez Competente: Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo Nº 5 con sede en Loja.

Accionante: Administrado

Accionados: Gobierno Provincial de Loja, representado por los señores Ing. Rubén Bustamante Monteros y Dr. Antonio Mora Serrano, en sus calidades de Prefecto Provincial de Loja y Procurador Síndico respectivamente. Se cuenta con el señor Dr. Gustavo Ortiz Hidalgo, Coordinador de la Unidad Administrativa de Recursos Humanos del Consejo Provincial de Loja. Se

notifica al señor Procurador General del Estado, en la persona del Director Regional 5 de la Procuraduría General del Estado en Loja.

Acto Impugnado: Resolución Nro. RBM-SA-UARH-001, de fecha 16 de agosto del 2012, mediante la Acción de Personal Nro. 0276-GPL-2012, de fecha 18 de agosto del 2012.

Autoridad emisora del Acto: Dr. Gustavo Ortiz Hidalgo, Coordinador de la UARH-GPL (E).

Recurso Interpuesto: Recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo.

Pretensión Jurídica: Que el H. Tribunal Contencioso Administrativo declare en sentencia lo siguiente:

1. Se declare la nulidad del acto administrativo y la Acción de Personal Nro. 0276-GPL-2012, de fecha 18 de agosto del 2012.
2. El pago de la totalidad de las remuneraciones que he dejado de percibir, así como, deberá disponerse se cancele las aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y otros emolumentos de ley.

Cuantía: Es indeterminada.

Contestación a la Demanda: El Gobierno Provincial de Loja contesta y presenta las siguientes excepciones:

1. Negativa simple, pura y llana de los fundamentos de hecho y de derecho de la acción planteada.
2. Falta de Derecho del actor para proponer la acción.
3. La resolución que impugna el actor de fecha 18 de julio del 2012, a las 15h30, no existe.
4. Improcedencia de la Acción.
5. Falta de personería.
6. Prescripción y caducidad de la acción, puesto que la demanda está fuera de los 90 días previstos en la Ley.
7. El sumario instaurado en contra del actor es legal.
8. Existe falta de legítimo contradictor.

Contestación a la Demanda: El Director Regional 5 de la Procuraduría General del Estado contesta y presenta las siguientes excepciones:

1. Negativa pura y simple de los fundamentos de la acción incoada.
2. Legalidad y legitimidad de las actuaciones de la entidad demandada.
3. Falta de derecho del autor para proponer la acción.
4. Existe contradicción entre las normas legales que se invocan como violentadas.

Fundamentos de la Resolución: En lo principal en la parte que el accionante alega que el Sumario Administrativo no se lo ha realizado conforme a las disposiciones del Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público, que la Resolución carece de motivación; el Tribunal considera que el Sumario

Administrativo se ha realizado en términos aceptables de procedimiento; no existe elemento que deslegitimen o que hayan influido en la decisión de la causa.

Al accionante se le ha probado los cargos enunciados en su contra, específicamente por haber concurrido al lugar de trabajo, el 11 de junio de 2012 en esta etílico, la prueba presentada por el accionante no desvanece la prueba de cargo, un funcionario público, por eficiente que sea, primero abandone su puesto de trabajo y luego trate de justificar el abandono, tampoco es justificable abandonar el trabajo para visitar a una prima política enferma, ya que en estos casos de calamidad doméstica, con la respectiva justificación legal, tiene derecho a licencia.

Se fundamenta en el Art. 59 en el literal a) y b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, este Tribunal considera que el Sumario Administrativo no ha incurrido en ninguna de las causales de nulidad del procedimiento administrativo, que ha sido concluido dentro del término legal y que el accionante ha incurrido en una de las causales de suspensión temporal sin derecho a remuneración.

Resolución: Ratifica la legalidad del Sumario Administrativo, que suspende temporalmente al servidor sin derecho a remuneración, desechando la demanda sin costas procesales.

Del análisis del presente caso se considera que la Resolución emitida por el Tribunal es categórico y apegado completamente en Derecho, pues la pretensión del accionante no pudo ser comprobada dentro del proceso; en el que impugnó el dictamen del Sumario Administrativo por abandono de su puesto de trabajo, estima que el procedimiento administrativo no fue apegado a la realidad de los hechos y que se ha omitido las garantías del debido proceso, situación que el accionante por los medios de prueba enunciados no pudo justificar.

El Ministro Juez en la parte considerativa de la Resolución expresa “que un puesto de trabajo público no puede ser abandonado sin previo permiso de su superior,” lo que se razona que el accionante no justificó el abandono de su puesto de trabajo, al no existir previo conocimiento de su superior.

Se colige del análisis que no se ha quebrantado el debido proceso en lo que respecta al procedimiento del Sumario Administrativo, como lo enuncia el accionante; por ello el señor Juez en su parte considerativa manifiesta que el Sumario Administrativo se ha llevado correctamente; de igual manera de las excepciones y pruebas planteadas por la parte accionada se ha comprobado los descargos enunciados, así mismo se determinó que el accionante a concurrido a su puesto de trabajo en estado ético, y que de acuerdo a la Ley Orgánica del Servicio Público, es causal de suspensión temporal sin derecho a remuneración y en sentencia se ratifica lo que la entidad pública ha dispuesto en el Sumario Administrativo, desechando la demanda sin costas procesales.

CUARTO CASO

Juicio N° 294-2012

Juez Competente: Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 5 con sede en Loja.

Accionante: Administrado.

Accionados: Gobierno Municipal del cantón Zamora, representado por los señores Ing. Smilcar Rodríguez Erazo y Dr. Wilman Rodríguez Berrú, en sus calidades de Alcalde y Procurador Síndico. Se notifica al Procurador General del Estado, en la persona del Director Regional 5 de la Procuraduría General del Estado.

Acto Impugnado: Silencio administrativo positivo, de los oficios N° 0462-GMZ, N° 0463-GMZ, N° 0459-GMZ, N° 0464-GMZ y N° 0465-GMZ, de fecha 23 de abril del 2012.

Autoridad emisora del Acto: Ing. Smilcar Rodríguez Erazo, Alcalde del Gobierno Municipal del cantón Zamora.

Recurso Interpuesto: De Plena Jurisdicción o Subjetivo.

Pretensión Jurídica: Que el H. Tribunal Contencioso Administrativo declare en sentencia lo siguiente:

1. La ilegalidad del acto administrativo que impugno, contenido y detallado en la presente demanda.
2. Que ha operado el silencio administrativo.
3. Que se declare de derecho la resolución del contrato, materia de la presente acción.
4. Que disponga a la entidad demandada me cancele los valores que indebidamente no me han cancelado producto del contrato suscrito entre las partes.
5. Que se ordene el derecho de repetición en contra de quienes con sus actuaciones han obligado al Estado a pagar intereses generados por el no pago de la obligación contractual.

Cuantía: Es determinada en \$ 9.500.00 USD.

Contestación a la Demanda: La Municipalidad de Zamora contesta y presenta las siguientes excepciones:

1. Negativa simple y pura de los fundamentos de hecho y de derecho de la acción planteada.
2. Impugnan y rechazan de plano todo el contenido de la demanda por antijurídica y carente de fundamento legal, incluyendo toda la prueba presentada y la que llegare a presentar la parte actora.
3. No le adeudan al actor, la cantidad mencionada en el escrito de su demanda.
4. No es verdad, que haya operado el silencio administrativo, toda vez que el Gobierno Municipal si dio contestación a su petición a su debido tiempo.

5. Si el Gobierno Municipal, en su momento no pudo liquidar al accionante ciertas planillas, fue por cuanto éste no cumplió con la presentación de algunos requisitos, como la renovación de las garantías de fiel cumplimiento.

Fundamentos de la Resolución: Competencia del Tribunal para conocer y resolver, conforme Art. 173 de la Constitución de la República del Ecuador, Art. 38 de la Ley de Modernización del Estado, Art. 10 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura, publicado en el Registro Oficial N° 367 del 29 de septiembre del 2006 y Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control constitucional.

No se ha omitido ninguna solemnidad sustancial, es válido el proceso. Ninguna de las partes presenta petición alguna para la justificación de sus pretensiones y excepciones.

Se presenta por parte de la Municipalidad de Zamora, documentación de fecha 16 de noviembre del 2012, las transferencias y acreditación de los valores \$ 2428.55 USD, \$ 3175.48 USD, y \$ 1253.86 USD a la cuenta N° 2101069381 del Banco de Loja a nombre del beneficiario, con un total de \$ 6857.89 USD, la fecha de las acreditaciones son posterior a la presentación de la demanda, lo cual se deduce que el accionante está satisfecho en la pretensión reclamada. No es necesario el análisis de las otras pretensiones que constan en la demanda. En lo previsto en el Art. 102 literal a) de la Ley de Contratación Pública vigente a la firma del contrato que se refiere a la terminación de los

contratos por el cumplimiento de las obligaciones contractuales, lo cual ha sido demostrado fehacientemente por la entidad demandada.

Resolución: Rechaza la demanda. Sin costas.

Del análisis del presente caso judicial se precisa que a pesar de los múltiples errores de carácter formal en la demanda se la acepto a trámite, el accionante menciona que la deuda que mantiene el Gobierno Municipal en razón del contrato asciende a \$ 6819.62 USD, sin embargo el Tribunal en la parte considerativa de la sentencia menciona de una deuda de \$ 6810.66 USD, una diferencia mínima pero diferencia al fin que no se justifica, la parte accionada contesta a la demanda dentro del término de 20 días como lo establece el Art. 9 de Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

Al abrirse el término de prueba ninguna de las partes presentan petición alguna para la justificación de sus pretensiones y excepciones, pero como observamos de la sentencia el Gobierno Municipal reconoce su error y de forma discreta realiza los pagos debidos a su acreedor, hecho que lo demuestra con documentos bancarios de transferencia a favor del accionante, y este último tampoco alega cosa en contraria, por esta razón el Tribunal rechaza la demanda sin costas, al considerarse que la obligación se ha extinguido en razón al cumplimiento de las obligaciones contractuales.

La pretensión jurídica del accionante respecto a la nulidad e ilegalidad del acto y las demás que plantea no fueron resueltas en razón del rechazo a la demanda por el pago de lo debido materia del contrato.

7. DISCUSIÓN

7.1 VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS

Del estudio realizado corresponde en esta parte realizar la verificación de objetivos luego de que ha transcurrido el tiempo y se han abordado todos los ítems planteados en la tabla de contenidos.

OBJETIVO GENERAL:

El objetivo general planteado fue ***“Estudiar el marco jurídico que regula las acciones contenciosas administrativas.”***

Este se ha cumplido con el estudio realizado en los marcos conceptual, doctrinario y jurídico en relación a las acciones contenciosas administrativas así como en el conocimiento empírico que tenemos sobre la materia.

Si el juicio contencioso administrativo esta reglado en una ley especial, sin embargo, el aporte científico dado por los tratadistas en derecho público administrativo han demostrado que la relación que existe entre la administración pública y los administrados generan las controversias por las actuaciones de la administración que afectan al administrado y el Estado para solucionarlos ha dictado una normatividad especial en la que hemos incursionado en esta investigación.

Con el marco conceptual hemos comprendido que los tratadistas de derecho público han opinado acerca de la justicia administrativa y han clarificado sus

instituciones y la necesidad de armonizar los principios constitucionales con los juicios contenciosos administrativos.

Con el marco doctrinario hemos estudiado las diferentes corrientes que sobre el tema se han planteado y de la necesidad de plantear una justicia especializada por los objetivos que persigue la presencia de la administración pública que en este caso es demandado por los administrados.

Con el marco jurídico el objetivo fue cumplido con el análisis de la Constitución en su parte orgánica y dogmática destacándose la función judicial en la rama especializada.

En resumen lo que se ha planteado a través del estudio de las acciones contenciosas administrativas se lo ha hecho con la participación entusiasmada del investigador.

OBJETIVOS ESPECIFICOS:

El primer objetivo específico ***“Determinar, la inequidad existente entre la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado y la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, respecto a la contestación de la demanda.”***

A través de la investigación se ha podido demostrar que en las controversias entre la administración pública y los administrados para entregar justicia se relacionan dos leyes especiales la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado en el

momento en que se trata la Litis estas tienen distinto tratamiento para la contestación a la demanda que a nuestro criterio resulta una inequidad jurídica por la utilización del tiempo lo que en la práctica vulnera derechos de los administrados que son quienes entran en la controversia.

El segundo objetivo específico ***“Establecer, los efectos ocasionados por la inequidad jurídica existente entre los organismos y entidades del sector público frente a los particulares, en el juicio contencioso administrativo.”***

Este objetivo se ha cumplido con el análisis, argumentos y los efectos que producen esta inequidad entre las dos regulaciones de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado puesto que la doctrina al referirse a la fase de iniciación cree que tenemos igual tratamiento, sin embargo, cada ley tiene sus objetivos propios. También se demostró cual es el comportamiento de estas dos normatividades que se refieren al debido proceso y a la legítima defensa y en este caso han sido analizadas por el daño causado con estas regulaciones distintas.

El tercer objetivo denominado ***“Presentar una propuesta de reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, en su parte pertinente artículo 9.”***

Este objetivo ha sido verificado con el análisis de la normatividad vigente, cuales son los problemas que se derivan y la necesidad de reformar y

armonizar dichas leyes para que las acciones de lo contencioso administrativo tengan uniformidad y no se cause perjuicio al ente público. Tanto el marco jurídico como conceptual aclaran los problemas que se detectan en la práctica forense y administrativa de reformar la ley.

7.2 CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS

La hipótesis en este trabajo de investigación fue ***“La inequidad jurídica que se produce entre el sector público y las personas particulares en el juicio contencioso administrativo, relacionado con el término para la contestación de la demanda produce inseguridad jurídica.”***

A través del estudio realizado en base de la tabla de contenidos se pudo establecer que el juicio contencioso administrativo que tiene por objeto establecer la verdad frente a las afecciones que puede sufrir el administrado tiene una serie de partes que la doctrina las conoce como fases y que se refiere a las actuaciones tanto del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo como de las partes que litigan, esto es el demandante que puede ser una persona natural o jurídica y el demandado la administración y en otros casos la demanda la puede ejercer la administración pública contra las personas en materias que pueden en la jurisdicción contencioso administrativa y en la primera fase denominada de iniciación en donde encontramos la inequidad jurídica cuando las leyes que regulan este procedimiento han establecido tiempos diferentes para la contestación a la demanda y siendo que se trata de un mismo proceso con la misma fundamentación no puede existir

estas formas de privilegios para la administración pública es desmedro de los particulares quienes son regulados por otra ley en la que se reduce el tiempo para contestar la demanda.

El sistema procesal en el Ecuador sirve para entregarnos la justicia y la paz social, como dice el emperador romano Ulpiano dar a cada cual lo que es suyo tiene su fundamento en lo que ahora la Constitución trata acerca de la seguridad jurídica; entonces en nuestro trabajo hemos planteado que esta inequidad prevista en las leyes atenta contra este principio muy noble de la seguridad jurídica.

Esta hipótesis ha sido contrastada con el estudio que se ha realizado al marco conceptual con el alcance del estudio de la jurisdicción contencioso administrativa y con el marco jurídico con el análisis de la Constitución de la República del Ecuador de las leyes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado y otras normas afines y con el marco doctrinario los aportes que han hecho los investigadores del derecho administrativo dentro del cual se encuentra el problema motivo de esta investigación.

En resumen lo que se ha planteado como una conjetura o respuesta anticipada ha sido contrastado con el informe final que se ha realizado en esta investigación.

7.3 FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA QUE SUSTENTA LA PROPUESTA DE REFORMA

La fundamentación jurídica de la propuesta de reforma luego de la investigación la hemos planteado con el análisis de las normas constitucionales en sus tres partes orgánica, dogmática y de supremacía que establecen la seguridad jurídica y el principio de tutela judicial. La forma como actualmente está prevista la sustanciación o trámite del proceso contencioso administrativo y qué papel cumplen los operadores de justicia.

El Art. 169 de la Constitución de la República del Ecuador que establece el sistema procesal nos orienta a que toda intervención judicial como el contencioso administrativo tiene un propósito el de impartir justicia y el mantenimiento de la paz, por ello resulta indispensable el análisis constitucional.

A sí mismo el fundamento se halla en la Ley de la Jurisdicción Contencioso administrativa que regula la contestación a la demanda dentro de un tiempo y la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado que para contestar la demanda la administración pública toma en consideración otro tiempo distinto con la que justifico la necesidad de instrumentar la reforma jurídica como consecuencia del análisis e investigación del problema planteado para esta investigación. Aclarando que la misma Constitución regula la forma como la Asamblea Nacional debe reformar o expedir las normas jurídicas.

8. CONCLUSIONES

Del estudio realizado llegamos a las siguientes conclusiones:

PRIMERA: Que de la relación entre la administración pública y los administrados estos últimos cuando resultan afectados por las decisiones públicas están facultados constitucional y legalmente para acudir ante el órgano jurisdiccional en materia contencioso administrativa para la reparación de sus derechos presuntamente vulnerados.

SEGUNDA: Que la acción contencioso administrativa es un proceso especial en el que se litiga contra la administración pública y resulta el medio idóneo y adecuado para la reparación de los derechos a favor de quien se ha violentado.

TERCERA: Que las reglas que establece la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no guarda relación en el tiempo para contestar la demanda con la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado detectándose un privilegio a favor de la administración pública al concederse veinte días para contestar la demanda.

CUARTA: Que el privilegio que se le concede a la administración pública respecto al tiempo para la contestación a la demanda significa en términos prácticos contar con mejor tiempo para la defensa de los intereses a que se defiende, lo que se contrapone al principio de imparcialidad procesal y del debido proceso que gozan las partes procesales.

QUINTA: Que la discrepancia entre la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado y la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa respecto al tiempo para contestar la demanda vulnera el derecho de igualdad formal y material consagrado en la Constitución de la República del Ecuador, al no otorgar igualdad de condiciones a la partes procesales en la contienda contencioso administrativa.

SEXTA: Que la diferencia marcada a favor de los organismos y entidades del sector público para contestar demandas contenciosos administrativas establecidas en las leyes Orgánica de la Procuraduría General del Estado y de la Jurisdicción Contencioso Administrativa genera inseguridad jurídica al administrado en la defensa de sus derechos frente a la administración pública.

SÉPTIMA: Que en virtud del principio de interés general que se le da a la gestión de la administración pública frente al interés particular del administrado; las leyes que sustancian el proceso contencioso administrativo no deben otorgar beneficio alguno a las partes procesales en la defensa de sus intereses; ya que lo que se va a demostrar en juicio es la constitucionalidad y legalidad de los actos de la administración pública.

OCTAVA: Se concluye que el proceso contencioso administrativo contiene la solemnidad de contestar la demanda y el tiempo fijado por la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado discrepa en cuanto al tiempo necesitándose una armonización.

9. RECOMENDACIONES

Al llegar al término de esta investigación damos las siguientes recomendaciones:

PRIMERA: Que el proceso contencioso administrativo debe continuar reglado dentro de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa a fin de mantener la justicia especializada que ha tenido éxito y eliminarla del Código Orgánico General de Procesos, que más bien trae confusiones.

SEGUNDA: Que la Asamblea Nacional armonice las leyes Orgánica de la Procuraduría General del Estado y de la Jurisdicción Contencioso Administrativa mediante las reformas a las mismas con el propósito de dar uniformidad en las solemnidades sustanciales del proceso, en todas sus fases.

TERCERA: Que la Asamblea Nacional reforme las leyes Orgánica de la Procuraduría General del Estado y de la Jurisdicción Contencioso Administrativa otorgando iguales derechos a las partes que entran a litigar en la justicia especializada de lo contencioso administrativo.

CUARTA: Que las facultades de jurisprudencia de las Universidades del país en el plan de estudio incorporen la asignatura de derecho procesal administrativo y se incorpore el estudio de las leyes Orgánica de la Procuraduría General del Estado y de la Jurisdicción Contencioso

Administrativa y la práctica de la norma constitucional en lo relativo al sistema procesal ecuatoriano.

QUINTA: Que la Asamblea Nacional mediante reforma a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa establezca dos instancias en el proceso contencioso administrativo en armonía al Art. 86 de la Constitución de la República del Ecuador.

9. 1 PROPUESTA DE REFORMA LEGAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

LA ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO

Que el ejercicio de la justicia especializada en lo contencioso administrativa se rige por una ley especial donde se ha regulado los procedimientos para operativizar el proceso;

Que en la solemnidad de la contestación a la demanda se ha establecido tiempos diferentes en aplicación a la jurisdicción contencioso administrativa y la jurisdicción del patrocinio del Estado, tratándose de un mismo tema;

Que la seguridad jurídica implica la unidad jurisdiccional para administrar justicia observándose el principio del debido proceso, la legítima defensa y la igualdad ante la ley;

Que las discrepancias mencionadas en las leyes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado afectan la justicia especialmente y al administrado;

Que es deber de la Asamblea Nacional armonizar las leyes para la eficacia de los principios constitucionales y las garantías del debido proceso previsto en el artículo 76 de la Constitución;

En uso de las atribuciones que le confiere el artículo 120 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador resuelve expedir la siguiente Ley Reformatoria a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa:

LEY REFORMATORIA A LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Art. 1.- Sustitúyase el artículo 34 por el siguiente:

“Art. 34- [Contestación de la demanda].- Las partes de la controversia contencioso administrativa en el caso correspondiente, tendrán el tiempo de veinte días para contestar la demanda y proponer las excepciones dilatorias y perentorias a que hubiere lugar, término que se contará a partir del día siguiente de la citación y que fenecerá siempre un día hábil.

El mismo término se aplicará para el empleado administrativo que debe remitir el expediente hacia los órganos que se determinen, esto es al Tribunal.

El funcionario que incumpliere el mandato de remisión del expediente será sancionado con una multa de quinientos dólares americanos por cada día de retardo.

En este procedimiento todo retardo será sancionado pecuniariamente sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar.”

Es dado y firmado en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, a los once días del mes de noviembre de dos mil quince.

f.) **GABRIELA RIVADENEIRA BURBANO**, Presidenta.

f.) **DRA. LIBIA RIVAS O.**, Secretaria General.

REPÚBLICA DEL ECUADOR

LA ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO

Que el ejercicio de la justicia especializada en lo contencioso administrativa se rige por una ley especial donde se ha regulado los procedimientos para operativizar el proceso;

Que en la solemnidad de la contestación a la demanda se ha establecido tiempos diferentes en aplicación a la jurisdicción contencioso administrativa y la jurisdicción del patrocinio del Estado, tratándose de un mismo tema;

Que la seguridad jurídica implica la unidad jurisdiccional para administrar justicia observándose el principio del debido proceso, la legítima defensa y la igualdad ante la ley;

Que las discrepancias mencionadas en las leyes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado afectan la justicia especialmente y al administrado;

Que es deber de la Asamblea Nacional armonizar las leyes para la eficacia de los principios constitucionales y las garantías del debido proceso previsto en el artículo 76 de la Constitución;

En uso de las atribuciones que le confiere el artículo 120 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador resuelve expedir la siguiente Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado:

LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

Art. 1.- Sustitúyase el artículo 9 por el siguiente:

“Art. 9- [Contestación de la demanda].-En tratándose de los procesos contenciosos administrativos, las solemnidades como la contestación a la demanda y todas las fases del proceso debe estarse a lo previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa a fin de mantener la unidad jurisdiccional especializada en esta rama del derecho procesal.

Es dado y firmado en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, a los once días del mes de noviembre de dos mil quince.

f.) **GABRIELA RIVADENEIRA BURBANO**, Presidenta.

f.) **DRA. LIBIA RIVAS O.**, Secretaria General.

10. BIBLIOGRAFÍA

- BENALCAZAR GUERRÓN Juan Carlos “Derecho Procesal Administrativo Ecuatoriano: Jurisprudencia, dogmática y doctrina” Editorial Andrade & Asociados.- Quito-Ecuador 2007.
- BENOIT Francis Paúl “El Derecho Administrativo Francés” Institutos de estudios administrativos.- Madrid-España 1977.
- CABANELLAS Guillermo “Diccionario Jurídico Elemental” 18^{ava} Edición.- Buenos Aires-Argentina 2006.
- CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Ley 1005, de 20 de abril del 2000.- Buenos Aires-Argentina.
- CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL “Codificación 11, Registro Oficial Suplemento 58 de 12 de julio del 2005.
- CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL “Corporación de Estudios y Publicaciones”.- Quito-Ecuador 2015.
- CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN “Editorial Jurídica El Forum”.- Quito-Ecuador 2015.

- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR “Corporación de Estudios y Publicaciones”.- Quito-Ecuador 2015.
- COUTURE Eduardo J “Vocabulario Jurídico”
- DROMI José Roberto “Derecho Subjetivo y Responsabilidad Pública”.- Buenos Aires-Argentina 2007.
- DURAN PROAÑO Elena “Maestría en Derecho Mención en Derecho Administrativo.- Quito-Ecuador 2006.
- ESCOLA Héctor “Compendio de Derecho Administrativo” Editora Depalma, Reimpresión.-Buenos Aires 1990, volumen II.
- ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA “Corporación de Estudios y Publicaciones”.- Quito-Ecuador 2015.
- GACETA JUDICIAL, Año XCVI Serie XVI Nro. 5.- Quito 10 de enero de 1996.
- GARCÍA DE ENTERRIA Eduardo y RAMÓN FERNANDEZ Tomás “Curso de Derecho Administrativo” Tomo II Thomson-Civitas.- Madrid 2004.

- GARCÍA Otero y CASTRILLÓN Carmen “Igualdad, género y medidas de acción-discriminación positiva en la política social comunitaria” Revista de Derecho Comunitario.-Vol. 6. 2002.
- GRANJA Galindo Nicolás “Fundamentos de Derecho Administrativo”.- Universidad Central 1992.
- JARAMILLO ORDOÑEZ Hernán “Manual de Derecho Administrativo” Editorial Cámara ecuatoriana del libro, Núcleo de Pichincha.- Quito-Ecuador 2004.
- LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA “Corporación de Estudios y Publicaciones”.- Quito-Ecuador 2013.
- LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, Reforma 29/1998, de 13 de julio de 1998.- Madrid-España.
- LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO “Corporación de Estudios y Publicaciones”.- Quito-Ecuador 2015.
- LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO “Corporación de Estudios y Publicaciones”.- Quito-Ecuador 2015.
- LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO “Editorial Jurídica El Forum” Quito-Ecuador 2015.

- MARTIN QUERALT Juan y otros. “Curso de Derecho Financiero y Tributario” 13ª edición Tecnos.-Madrid-España 2002.
- MICROSOFT CORPORATION “Microsoft Diccionario Encarta”.- 2009.
- MOLES Caubet “Origen y Evolución del Contencioso Administrativo” Vadell Hermanos Editores.- Valencia-Venezuela 1995.
- MORALES TOBAR Marco “Derecho Procesal Administrativo” Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja.- Loja-Ecuador 2010.
- QUISBERT Ermo “Apuntes de Derecho Procesal Civil Boliviano”.- Sucre-Bolivia 2010.
- RIBÓ DURAN Luis “Diccionario de Derecho” Bosch Casa Editorial S.A, Barcelona-España 1995.
- RUIZ MANTECA Rafael “Introducción al Derecho y Derecho Constitucional” Editorial Trotta.- Madrid España 1994.
- SANTOFIMIO Jaime Orlando G “Derecho Administrativo, Dpto. de Publicaciones, Universidad Externado de Colombia”.- Edición 1996.
- www.WIKIPEDIA Eciclopedia.com

11. ANEXOS



**FORMATO DE ENCUESTA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
ÁREA JURÍDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA
CARRERA DE DERECHO**

Estimad@:

Previo a optar el grado de Licenciado en Jurisprudencia y de Abogado, me encuentro en la fase de la investigación de campo, sobre el tema **“INEQUIDAD JURÍDICA ENTRE EL SECTOR PÚBLICO CON LOS PARTICULARES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO RESPECTO DE LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA”**. Para ello he elaborado la presente entrevista; para lo cual recurro a usted solicitando su colaboración con su valioso criterio que tenga sobre el tema planteado.

1. ¿Es verdad que en la relación entre la administración pública y los administrados, estos últimos pueden resultar afectados y necesitan hacer valer sus derechos?

() **Sí**

() **No**

2. ¿Sabe Usted que para la restitución de los derechos a favor del administrado puede recurrir en acción contencioso administrativa demandando en el Tribunal Distrital de esta materia?

() **Sí**

() **No**

3. ¿Sabe Usted que en la sustanciación del proceso contencioso administrativo al igual que en la justicia ordinaria existe la institución procesal de la contestación a la demanda por parte de la administración pública con lo que se traba la Litis?

Si

No

4. ¿Conoce Usted que en la contestación a la demanda contencioso administrativa, la administración pública demandada goza de algún privilegio frente a las pretensiones del administrado?

Sí

No

5. ¿Sabe Usted que de acuerdo al principio de imparcialidad y del debido proceso que previsto en la Constitución de la República del Ecuador las partes deben tener igual tratamiento para establecer la equidad en el Estado Constitucional de Derechos y Justicia?

Sí

No

LE AGREDECEMOS SU COLABORACIÓN



**FORMATO DE ENTREVISTA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
ÁREA JURÍDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA
CARRERA DE DERECHO**

Estimad@:

Previo a optar el grado de Licenciado en Jurisprudencia y de Abogado, me encuentro en la fase de la investigación de campo, sobre el tema ***“INEQUIDAD JURÍDICA ENTRE EL SECTOR PÚBLICO CON LOS PARTICULARES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO RESPECTO DE LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA”***. Para ello he elaborado la presente entrevista; para lo cual recurro a usted solicitando su colaboración con su valioso criterio que tenga sobre el tema planteado.

1. Sabe Usted que como consecuencia de la relación entre la administración pública y los administrados los Actos y Resoluciones puede afectar los derechos de las personas.

2. Conoce Usted que los Actos y Resoluciones de la administración cuando afectan a los administrados son objeto de impugnación en la vía administrativa y contencioso administrativa, como lo faculta la Constitución de la República del Ecuador.

3. Conoce Usted que en las impugnaciones contenciosas administrativas existe trato igual para los litigantes entre el actor que es el administrado y el demandado que es la administración.
4. Conoce Usted que en la sustanciación del juicio contencioso administrativo la administración goza de algún privilegio en la contestación de la demanda previo a trabarse La Litis.
5. Sabe Usted que la administración pública cuando resulta demandada por el administrado es opción contestar o negarse hacerlo y los efectos son continuar el juicio hasta el final.
6. Cree Usted necesario que para lograr la equidad de los litigantes entre actor y demandado en el juicio contencioso administrativo debe reformarse las leyes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y de la Procuraduría General del Estado en cuanto al tiempo para la solemnidad de contestación a la demanda.
7. Sabe Usted que la administración pública al contestar la demanda por intermedio del Procurador General del Estado a previsto determinados privilegios para la administración en desmedro del administrado.

LE AGREDECEMOS SU COLABORACIÓN



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

ÁREA JURÍDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA

CARRERA DE DERECHO

PROYECTO DE TESIS

TEMA:

**“INEQUIDAD JURÍDICA ENTRE EL SECTOR PÚBLICO
CON LOS PARTICULARES EN EL JUICIO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO RESPECTO A LA
CONTESTACIÓN A LA DEMANDA”**

Investigador:

Andry Emmanuel Prado Quitilanda

1859

Loja-Ecuador

2012

1. TEMA:

“INEQUIDAD JURÍDICA ENTRE EL SECTOR PÚBLICO CON LOS PARTICULARES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO RESPECTO A LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA”.

2. PROBLEMÁTICA:

La administración pública como aquella actividad jurídica planificada realizada por los órganos estatales en servicio de la colectividad que tiene como finalidad procurar el bienestar común, está regulada por un conjunto de normas jurídicas que conforman lo que se conoce como Derecho Administrativo.

El Art. 173 de la Constitución de la República del Ecuador dice “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.” reconociendo que los actos administrativos pueden ser impugnados, en sede judicial activando así la jurisdicción contenciosa administrativa.

En el proceso contencioso administrativo se ha detectado una contradicción respecto al lapso que se establece en la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado y la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para la contestación de la demanda; en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en su Art. 34, se establece que “El demandado tendrá el término de quince días para contestar la demanda y proponer conjuntamente todas las

excepciones dilatorias y perentorias de que se asistido...”, por otra parte la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, en su Art. 9, prescribe “Los organismos y entidades del sector público tendrán el término de veinte días para contestar las demandas, contado a partir de la citación o notificación...”, en este sentido se observa que se está concediendo ventajas al sector público, respecto al término para la contestación de la demanda, por cuanto se le da el término de veinte días y por el contrario a los particulares se les otorga el término de quince días.

Frente a esta situación vale señalar la Constitución de la República del Ecuador en su Art. 425 inciso primero, que “El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.” En conclusión se establece el orden jerárquico de la aplicación de las normas, y entendemos que las leyes orgánicas son de mayor jerarquía que las ordinarias, entonces en nuestro caso la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado esta por sobre la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

De esta manera se vulnera el derecho de igualdad formal y material establecidos en nuestra Constitución en su Art. 66 numeral 4 ya que existe inequidad en las leyes, cabe recordar en este sentido que el Estado como el

órgano regulador de la sociedad que posee todo el poder y un sistema jurídico que lo protege y auxilia, no está en igualdad de condiciones frente a los particulares, y aun así se le asigna más tiempo para la contestación a la demanda, afectando así los derechos de los ciudadanos y de las personas jurídicas.

3. MARCO REFERENCIAL:

3.1 Marco Teórico:

Para iniciar con el desarrollo de este marco teórico; se debe enunciar y comprender algunos aspectos puntuales que damos a conocer a continuación:

3.1.1 Definiciones:

Administración.-Para tener el razonamiento más acercado al significado de un término, muchas veces, es conveniente acudir a su raíz; así, “el término administración viene del latín administrare, de ad (a), y ministrare (servir), que significa servir a, y que, en principio, denota acción o actividad encaminada a un fin, que antes que subordinación es acción al servicio de una finalidad. Se ha considerado también que administrare se integra del prefijo ad, el sustantivo manus y el verbo trahere, que alude a la noción de dirección, manejo o gestión de intereses o de ciertos medios orientados a un propósito. Dichas raíces latinas sugieren, entonces, que administrar es la acción de ejecutar algo hacia

un propósito de servicio.”¹⁰⁵

Administración Pública.- La administración se vuelve pública cuando la actividad administrativa se ejecuta al servicio de una colectividad políticamente organizada, con fines comunes, sea como administración pública de un gobierno o como administración pública de un Estado.

La Administración Pública; es por lo tanto, el sistema administrativo de un estado, que se encarga de prestar servicios públicos a la comunidad a quien se debe; y ejercita los controles públicos a las personas que la dirigen y al patrimonio nacional.

Derecho Administrativo.- Consideramos que es el conjunto de normas jurídicas, que regula la organización, funcionamiento y atribuciones de la administración pública, las relaciones entre los órganos del Estado con particulares para atender las necesidades colectivas referentes a los servicios públicos de acuerdo con las normas.

Impugnación.- De acuerdo a las definiciones de algunos autores podemos considerar que es el acto de pugnar, contrariar u objetar una actuación administrativa-judicial, se relaciona con la acción de interponer cualquier recurso legal con el objeto de remediar dicha actuación.

¹⁰⁵ DURAN PROAÑO Elena “Maestría en Derecho Mención en Derecho Administrativo”.-Quito-Ecuador 2006.-Pág 10.

“El recurso contencioso administrativo es la reclamación judicial que se formula ante la jurisdicción contencioso-administrativa, que concierne a una demanda que inicia un proceso jurisdiccional.”¹⁰⁶

Contencioso-Administrativa.- El vocablo contencioso administrativa, de raíz francesa, en su orden, contencioso significa conflicto, contienda, controversia, esto es, materia de la jurisdicción propiamente dicha; en tanto que administrativa, opuesto a la jurisdicción, significa gestión, decisión, dirección ejecutiva de algo, por ende la expresión contencioso administrativo se la puede deducir como litigio contra la administración; es decir, se trata de una competencia judicial para asuntos administrativos.

Jurisdicción contencioso-administrativa.- De acuerdo a la normativa jurídica jurisdicción es la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, potestad que corresponde a las juezas y jueces establecidos por la Constitución y las leyes, y que se ejerce según las reglas de la competencia.

Por ello consideramos que la jurisdicción contencioso-administrativa es el conjunto de atribuciones de una sala especializada dentro de una esfera territorial, para conocer y decidir de las reclamaciones que se deduzcan en relación con las diversas actividades de la administración pública, dotada por el principio de legalidad, consecuencia del Estado de Derechos y Justicia, otorgando la posibilidad a los administrados de someter dichas actuaciones

¹⁰⁶ RIBÓ DURAN Luis “Diccionario de Derecho”.-Bosch Casa Editorial S.A, Barcelona-España 1995.

administrativas al control de los órganos judiciales especializados, que conforman la denominada jurisdicción contencioso-administrativa.

Demanda.- “Es la declaración de voluntad de una persona, formalmente expresada en un escrito dirigido a un órgano jurisdiccional, solicitando que se inicie un proceso, comience su tramitación y culmine en una decisión que recoja la petición de derecho formulada en dicho escrito.”¹⁰⁷

Igualdad y Principio de Igualdad Formal y Material.- “El término igualdad procede del latín “aequalitas” y significa conformidad de una cosa con otra en naturaleza, forma, calidad o cantidad. La igualdad puede entenderse desde tres puntos de vista distintos: como valor, como principio y como derecho fundamental. Esto no quiere decir que son tres igualdades distintas sino que en realidad son tres enfoques de la misma realidad.

Valor: Se entiende la igualdad como valor, si se concibe está como un objetivo o meta que debe ser alcanzada por el ordenamiento jurídico. Desde este punto de vista es una referencia a la que deberán ajustarse todas las normas que rigen la vida del hombre en sociedad.

Principio: Esta se divide en dos funciones en la igualdad formal y la igualdad material.

¹⁰⁷ RIBÓ DURAN Luis “Diccionario de Derecho”.-Bosch Casa Editorial S.A, Barcelona-España 1995.

Igualdad Formal: Se refiere a una serie de exigencias jurídico–políticas, sintetizadas en el principio de la igualdad ante la ley, en cuanto al poder legislativo se refiere y de imparcialidad en cuanto al ejecutivo y judicial. Es decir exige la creación de leyes que contemplen y entiendan la igualdad de todos los hombres frente a la ley y a los demás.

Igualdad Material: Se trata a la identidad en las condiciones de existencia; por lo que es más difícil de alcanzar. La igualdad material exige la no discriminación en tanto en cuanto ningún individuo debe verse frenado en el ejercicio y desarrollo de sus aptitudes. Se identifica con la igualdad de oportunidades en tanto en cuanto implica el derecho que debe tener todo ser humano a disponer de equivalente número de ocasiones que sus competidores para la consecución de un objetivo concreto.

Derecho Fundamental: Es la que tiende a asegurar una esfera de conducta a los ciudadanos, explicando que comportamiento les está permitido y qué limitaciones se le impone en relación con la necesidad de que la igualdad sea la nota dominante.”¹⁰⁸

Entendemos que la igualdad formal se sitúa en el ámbito del derecho y es tomada como base para la regulación de las relaciones jurídicas entre sujetos de derecho, en función de esta igualdad formal, todos los sujetos de derecho, en cuando destinatarios de las normas jurídicas, son tratados del mismo modo sin privilegios por el derecho.

¹⁰⁸ RUIZ MANTECA Rafael “Introducción al Derecho y Derecho Constitucional”.- Editorial Trotta, Madrid España 1994.- Pág. 38.

Mientras que la igualdad material exige que todos los ciudadanos cuenten con las necesidades básicas satisfechas, es la obligación legal que tiene el Estado, teniendo en cuenta la posición social y actual en que se encuentran los administrados, tiende a una equiparación real y efectiva de los mismos.

3.1.2 Antecedentes históricos de la justicia contencioso-administrativa:

La justicia contencioso-administrativa emana ancestralmente de la necesidad de la separación y control de poderes, según la cual cada uno de ellos se organice en forma independiente y autónoma dentro de sus propias funciones, esto ya lo observábamos desde las teorías de Aristóteles. Según Dr. Marco Morales Tobar en su libro Derecho Procesal Administrativo “El Derecho Administrativo nace con la independencia de los estados Unidos de Norteamérica y la Revolución Francesa, y fue Napoleón III, en la Ley 24 de mayo de 1872, quien instituyó en el Consejo de Estado la potestad del contencioso administrativo, que consistía en la facultad de conocer y resolver de los actos del poder ejecutivo.”¹⁰⁹

En el Ecuador los primeros datos de esta institución jurídica, se da en la Constitución de 1906, en la que se establece la potestad al Consejo de Estado de conocer y decidir sobre los fallos del llamado Tribunal de Cuentas y posteriormente de las resoluciones de la Contraloría General de la Nación, aunque de esto no había constancia expresa sino era de manera práctica.

¹⁰⁹ MORALES TOBAR Marco “Derecho Procesal Administrativo”.-Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja, Loja-Ecuador 2010.-Pág. 17

Luego el 18 de marzo de 1968, se crea la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, promulgada en el registro oficial #338, que instituye y regula el procedimiento de las impugnaciones en sede judicial de las actuaciones de la administración pública, y establece la organización y funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El proceso contencioso administrativo en nuestro país se fundó como un instrumento de control de la actividad administrativa, las Constituciones sucesivas no dejaron de reconocer dicha potestad jurisdiccional; pero el recurso contencioso-administrativo estuvo suspendido entre 1925 a 1929 y 1935 a 1938, en los períodos que correspondieron a las dictaduras del doctor Isidro Ayora y del ingeniero Federico Páez.

Nuestra Constitución vigente redactada en ciudad de Alfaro, Montecristi, aprobada por referéndum popular, reconoce el control y responsabilidad administrativa-judicial de las actividades administrativas, estableciendo para ello organismos y mecanismos objetivos para su transparencia.

3.2 Marco Jurídico:

En este espacio ponemos a conocimiento los principales preceptos legales de nuestro ordenamiento jurídico que argumentan nuestra problemática planteada.

3.2.1 Fundamentos normativos del proceso contencioso-administrativo:

Respecto del proceso contencioso administrativo nuestro ordenamiento jurídico establece los siguientes preceptos fundamentales, en razón de los principios de legalidad, constitucionalidad, de autotutela administrativa y tutela jurisdiccional final.

Constitución de la República del Ecuador:

La constitución de la República del Ecuador en sus artículos 173 y 233 establece que “los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”¹¹⁰; y menciona que todos los servidores públicos son responsables administrativa, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en las funciones a su cargo, como del manejo de los componentes que integran la administración pública.

El texto constitucional introduce la posibilidad de impugnar en sede judicial los actos administrativos los cuales constituyen la primordial forma de declaración administrativa, más no la única. Recordemos que dentro del ámbito de la administración pública, existen los actos de administración, reglamentos administrativos, contratos administrativos, y que todas estas formas de manifestación administrativa son justiciables; por lo que considero que la norma

¹¹⁰ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.-Proyecto Tribunal Supremo Electoral, Quito-Ecuador 2008.- Art. 173.-Pág. 34.

legal debería expresar que todas las actividades ilegítimas de autoridad pública no judicial podrán ser impugnadas tanto en vía administrativa como judicial.

Código Orgánico de la Función Judicial

El Código Orgánico de la Función Judicial es claro respecto del principio de impugnabilidad de los actos administrativos al mencionar en su artículo 31, que “Las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas de las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales; constituyen actos de la Administración Pública o Tributaria, impugnables en sede jurisdiccional”¹¹¹.

Este precepto legal dispone claramente y otorga la posibilidad que todas las resoluciones dictadas por autoridades no judiciales dentro de un procedimiento que vulneren derechos pueden ser impugnadas en sede judicial, con ello damos paso al proceso contencioso administrativo que está orientado a proteger los derechos de los administrados, de esta manera se activa la jurisdicción contenciosa.

Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva

Este cuerpo legal en su artículo 64 respecto de las categorías de la actividad jurídica de la administración reconoce como formas de expresión de la voluntad pública; a los actos administrativos, actos de simple administración, hechos

¹¹¹ CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL.-Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador 2010.- Art. 31.-Pág. 10.

administrativos, contratos administrativos y reglamentos, posteriormente los artículos 69, 74, 77, 79, y 83 pertinentes a su contenido, se refieren a la potestad legal que tienen las personas que se crean afectadas a impugnar todas estas actividades administrativas, sea por sede administrativa o judicial.

Cabe indicar que el procedimiento administrativo y el proceso contencioso administrativo son dos figuras distintas, no tienen relación de dependencia y subordinación entre sí, el recurso contencioso administrativo es de instancia jurisdiccional y responde a los poderes de la sede judicial.

El proceso contencioso administrativo no es una especie de segunda instancia, es decir; no procede necesariamente luego de haber agotado la vía administrativa; ya que este proceso se activa una vez propuesta la demanda con el objeto de resolver una controversia de acuerdo al derecho.

Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en forma general, en sus artículos 1 y 2 determinan que el recurso contencioso administrativo procede solamente por razones de legalidad y puede ser interpuesto por personas naturales o jurídicas contra reglamentos, actos y resoluciones, que vulneren un interés directo del demandante o que sean consecuencia de una disposición de carácter general.

De acuerdo a estos preceptos legales, el recurso contencioso administrativo que ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trate, se remite al recurso de plena jurisdicción o subjetivo y, al tratarse de la tutela del cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo, se remite al recurso de anulación, objetivo o por exceso de poder y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducirlo, solicitando al Tribunal la anulación del acto impugnado por adolecer de un vicio legal.

El Art. 4, de la citada ley, menciona que “Para efectos de esta Ley, se entenderá:

1.- Por administración Pública:

- a) La administración del Estado en sus diversos grados.
- b) Las entidades que integran la administración local dentro del régimen seccional.
- c) Los establecimientos públicos creados como tales y regulados por las leyes especiales.

2.- Por personas jurídicas semipúblicas, las creadas y reguladas como tales por la ley, cualquiera sea su denominación, inclusive la de personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública.”¹¹²

¹¹² LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.-Registro Oficial 338 de 18 de Marzo de 1968., Quito-Ecuador.-Art. 4.

Este artículo define a los organismos donde se podrá aplicar la jurisdicción contencioso administrativa, y como podemos ver no están incluidos dentro de estos organismos los órganos jurisdiccionales.

Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado

El Art. 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado establece que “Toda demanda o actuación para iniciar un proceso judicial, procedimiento alternativo de solución de conflictos y procedimiento administrativo de impugnación o reclamo contra organismos y entidades del sector público, deberá citarse o notificarse obligatoriamente al Procurador General del Estado.

De la misma manera se procederá en los casos en los que la ley exige contar con dicho funcionario. La omisión de este requisito, acarreará la nulidad del proceso o procedimiento.

Se citará al Procurador General del Estado en aquellas acciones o procedimientos en los que deba intervenir directamente, y se le notificará en todos los demás de acuerdo con lo previsto en esta ley (...).”¹¹³

Lo señalado en la presente ley responde a la legitimación en el proceso contencioso administrativo, ya que este constituye un elemento sustancial dentro del proceso; de lo expuesto deducimos la obligación de citar o notificar

¹¹³ LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO.- Registro Oficial 312 de 13 Abril del 2004; Quito-Ecuador.-Art. 6.

al Procurador General del Estado según sea el caso, ya que si no se opera esta regla se producirá la nulidad del proceso o procedimiento. Es claro que debe citarse al Procurador General del Estado cuando la demandada es una institución pública que tiene personería jurídica única; y la notificación al Procurador recaerá cuando la demandada posee personería jurídica propia, con la salvedad que la Ley en casos especiales determine lo contrario.

3.2.2 Impugnabilidad de las actividades administrativas en sede judicial:

Una vez que tenemos claro la idea de ciertas definiciones, principios legales podemos entrar al estudio de la impugnabilidad de las actividades administrativas en sede judicial.

Impugnar una actividad administrativa es refutar, contradecir, u oponerse a dicha acción u omisión que ha vulnerando derechos subjetivos o constitucionales de las personas sean naturales o jurídicas y que contravienen a la normativa legal aplicable.

La normativa jurídica reconoce que todo acto administrativo se lo presume como legítimo, salvo estipulación en contrario, sin embargo esto no limita la posibilidad de impugnación ya que si una persona considera a su libre arbitrio que sus derechos han sido afectados y lesionados, puede interponer la impugnación en vía judicial, sin perjuicio de la aceptación o no de su

reclamación por falta de sustentación legal, o de la resolución o sentencia que emita el órgano jurisdiccional competente.

La Constitución de la República del Ecuador dispone que cabe la impugnación en sede judicial de los actos de toda autoridad de gestión pública, sin embargo nuestras normas jurídicas suplementarias llenando el vacío constitucional y en virtud del principio de seguridad jurídica establece en sus diferentes preceptos que cualquier persona natural o jurídica, pueden recurrir a los órganos jurisdiccionales competentes para interponer el recurso contencioso-administrativo sobre todas aquellas actividades administrativas, considerando que las actividades administrativas no solo son los actos jurídicos, sino también las actividades de carácter material o técnico de la administración, como los actos de mera administración, hechos de la administración, actos de efectos generales, como los reglamentos internos, reglamentos administrativos y contratos administrativos.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa expresa que el recurso contencioso-administrativo es de dos clases: de Plena Jurisdicción o Subjetivo y de Anulación u Objetivo o de exceso de poder, y puede interponerse cuando las resoluciones administrativas tenga calidad de definitivo, es decir el pronunciamiento debe causar estado para que de esta forma la vía judicial quede libre a favor del recurrente.

El cuerpo legal antes señalado considera la existencia de dos clases de recursos contenciosos administrativos como mecanismos de activación de la justicia contenciosa administrativa, desde luego, sin dejar de lado la acción de lesividad que esta ley no la ha distinguido expresamente; pero que está regulada en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, también cabe mencionar la interposición del recurso de casación y el recurso de hecho regulados en la Ley de Casación, que son de instancia superior sentenciados por la Sala especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

Recurso de plena jurisdicción o subjetivo

El segundo inciso del Art. 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo respecto a este recurso señala: “El recurso de plena jurisdicción o subjetivo ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trata”¹¹⁴

El recurso de plena jurisdicción o subjetivo tiene como fundamento la lesión de un derecho subjetivo y con él se persigue el reconocimiento de una situación jurídica individualizada frente al abuso de la administración. Se refiere a toda clase de lesión a los derechos subjetivos y se remite a cuestiones patrimoniales, contratos o responsabilidad de la administración.

¹¹⁴ LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.-Registro Oficial 338 de 18 de Marzo de 1968., Quito-Ecuador.-Art. 3 inc.2.

En conclusión, la finalidad es solicitar la anulación del acto impugnado ante el órgano jurisdiccional, así como el reconocimiento del derecho declarado y que ha sido negado; es decir, procede en la defensa del derecho subjetivo cuando se considera que este derecho existente en la Ley, ha sido vulnerado.

Puede demandarse el amparo de un derecho subjetivo aunque el acto impugnado sea de carácter general, así se determinó mediante norma dirimente en resolución N° 337-97 expedida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia el 10 de diciembre de 1997, cuando éstas resoluciones violan derechos subjetivos del recurrente, en cuyo caso el juez está facultado para adoptar las medidas pertinentes para cesar el efecto particular que se ha deliberado.

Además, el recurso subjetivo o de plena jurisdicción permite determinar si el acto administrativo es válido y eficaz, cuando un acto administrativo es personal, es decir; que afecta directamente al derecho del administrado, tiene como consecuencia la declaratoria de la nulidad o su ilegalidad reconociendo los derechos; con este recurso el administrado debe probar que el acto carece de valor jurídico porque está en contradicción con las normas legales, permitiendo que en sentencia se anule o se declare la ilegalidad del acto administrativo emanado de autoridad pública y disponiéndose el restablecimiento o reconocimiento de los derechos violentados.

La diferencia entre ilegalidad y nulidad radica en que en el primer caso, al ser declarada, el acto administrativo que existió, pierde todos sus caracteres jurídicos y en el segundo caso, se lo tiene como inexistente siempre que operen las siguientes causas: 1. Incompetencia de la autoridad, funcionario o empleado que haya dictado la resolución o providencia. 2. La omisión o incumplimiento de formalidades legales que se deben observar para dictar una resolución o iniciar un procedimiento, de acuerdo con la ley cuya violación se denuncia, siempre que la omisión o incumplimiento causen gravamen irreparable o influya en la decisión.

En la práctica, la invocación de ilegalidad o nulidad, generalmente comporta la extinción del término legal que la ley concede para su interposición, considerando que el trámite para los dos es común y que los requisitos para su presentación son también comunes.

De lo expuesto anteriormente el restablecimiento o reconocimiento de los derechos del administrado mediante sentencia tendrá efectos interpartes entonces únicamente le compete a la administración pública que originó el acto y al administrado que lo impugnó.

Recurso de anulación u objetivo o exceso de poder

El inciso tercero del Art. 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone: “El recurso de anulación, objetivo o por exceso de

poder, tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo, y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando al Tribunal la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal.”¹¹⁵

Este recurso es utilizado para impugnar una decisión administrativa de carácter general cuya finalidad principal es obtener la nulidad de la resolución pública, restableciendo la norma jurídica que fue afectada; de igual forma tiene competencia para en sentencia disponer la anulación de la resolución con efectos generales, es decir; con la sentencia de anulabilidad se puede dejar sin efecto la vida jurídica del acto emanado de autoridad pública que está violando las disposiciones legales correspondientes.

Además el recurso objetivo puede proponerse por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, que tenga interés directo; por ejemplo en asuntos ambientales cuando se atente al derecho de la naturaleza y como consecuencia, la sentencia tendrá efectos de carácter general.

3.2.3 Plazos para interponer la demanda de los recursos contenciosos-administrativos.

El Art. 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa establece los plazos y términos para interponer los recursos contencioso-administrativos.

¹¹⁵ LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.-Registro Oficial 338 de 18 de Marzo de 1968., Quito-Ecuador.-Art. 3 inc.3.

- Recurso subjetivo, dentro del término de 90 días, contados desde el día siguiente al de la notificación de la resolución administrativa.

- Recurso objetivo puede demandarse dentro del plazo de tres años.

- Casos como en las decisiones de Contraloría que imponen sanción de destitución al haberse establecido responsabilidades administrativas de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, dentro del término de 30 días.

- En asuntos de materia contractual, un plazo de cinco años.

3.2.4 Órganos jurisdiccionales competentes

De acuerdo a lo que establece el Código Orgánico de la Función Judicial, los órganos jurisdiccionales competentes para la justicia contencioso-administrativa son:

- Las Salas especializadas de lo Contencioso Administrativo, de las Cortes Provinciales de Justicia. El Consejo de la Judicatura determinará la sede y circunscripción territorial en que tenga su competencia.

- La Sala especializada de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Nacional de Justicia.

El mismo cuerpo legal antes señalado en su Art. 217, determina las atribuciones y deberes que corresponden a las juezas y jueces que integren las Salas especializadas de lo Contencioso Administrativo de las Cortes Provinciales de Justicia, que consisten en:

“1. Conocer y resolver las controversias que se suscitaren entre la administración pública y los particulares por violación de en las normas legales o de derechos individuales, ya en actos normativos inferiores a la ley, ya en actos o hechos administrativos, siempre que tales actos o hechos no tuvieren carácter tributario;

2. Supervisar la legalidad de los actos y hechos administrativos, y la potestad reglamentaria de la Administración no tributaria, como también las acciones judiciales que se incoen por su inactividad;

3. Conocer y resolver las impugnaciones que se propusieren en contra de los reglamentos, resoluciones y más actos normativos de rango inferior a la ley, en materia no tributaria, provenientes de las instituciones del Estado que integran el sector público;

4. Conocer y resolver las demandas que se propusieren contra actos, contratos o hechos administrativos en materia no tributaria, expedidos o producidos por las instituciones del Estado que conforman el sector público y que afecten

intereses o derechos subjetivos de personas naturales o jurídicas; inclusive las resoluciones de la Contraloría General del Estado, así como de las demás instituciones de control que establezcan responsabilidades en gestión económica en las instituciones sometidas al control o juzgamiento de tales entidades de control. Igualmente conocerán de las impugnaciones a actos administrativos de los concesionarios de los servicios públicos y de todas las controversias relativas a los contratos suscritos por los particulares con las instituciones del Estado;

5. Conocer de las acciones de prescripción de créditos fiscales no tributarios que propongan contra la administración nacional, regional, municipal o de las demás personas jurídicas que integran el sector público;

6. Conocer y resolver de las controversias regidas por la Ley de Propiedad Intelectual;

7. Conocer las demandas que se propongan contra los actos administrativos y las resoluciones expedidas por el Consejo de la Judicatura, el Pleno del Consejo de la Judicatura, las Comisiones Especializadas, el Director General y los Directores Provinciales;

8. Conocer y resolver las acciones propuestas contra el Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una

potestad pública, en las que se reclame la reparación de las violaciones a los derechos de los particulares por falta o deficiencia de la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos;

9. Conocer y resolver las acciones propuestas contra el Estado en las que se reclame la reparación de los daños y perjuicios causados por error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por violaciones de los principios y reglas del debido proceso, sin perjuicio de lo establecido en el Código de Procedimiento Penal;

10. Conocer los juicios de excepciones a la coactiva en materia no tributaria, y las impugnaciones al auto de calificación de posturas; así como también las acciones de nulidad del remate, los reclamos de terceros perjudicados y tercerías;

11. Conocer de las impugnaciones efectuadas por los titulares de la administración pública respecto de actos lesivos al interés público y que no puedan ser revocados por la propia administración;

12. Conocer de las impugnaciones a las declaraciones de ruina y órdenes de ejecución de obras de conservación, reforma y rehabilitación de inmuebles;

13. Conocer de las impugnaciones a sanciones administrativas firmes contra las servidoras y los servidores públicos, emanadas de las instituciones del Estado que conforman el sector público, cuando tales cuestiones de personal no se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de servidoras y servidores públicos; salvo lo dispuesto en normas especiales;

14. Conocer y resolver las causas que instaure la Administración para repetir las indemnizaciones que hubiere tenido que pagar por sentencias firmes dentro de juicios contencioso administrativos, por la responsabilidad declarada de sus servidores o de las personas que por delegación, concesión o privatización, se les haya entregado servicios públicos; y,

15. Los demás asuntos que establezca la ley.”¹¹⁶

Para los casos en que se interponga el recurso de casación, que es de instancia superior dentro de un proceso contencioso administrativo, si fuera el caso que proceda este recurso, el Art. 185, de este mismo cuerpo legal, fija las competencias para las Salas de lo Contencioso Administrativo y señala que “La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo conocerá:

1. Los recursos de casación en las causas en materia administrativa;

¹¹⁶ CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL.-Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador 2010.- Art. 216.-Pág. 63.

2. Los recursos de casación en los juicios por controversias originadas en contratos celebrados entre el Estado o las instituciones del sector público y los particulares;

3. Los recursos de casación por juicios iniciados por los administrados, por inacción de la Administración en la prestación de servicios públicos o por reclamos debido a deficiente o irregular servicio, brindado por las delegaciones, concesiones o privatizaciones entregadas mediante respectivo convenio;

4. Los recursos de casación que se interpongan contra las sentencias y autos definitivos dictados dentro de los procesos de propiedad intelectual;

5. Los recursos de casación que se interpongan contra las sentencias y los autos definitivos dictados dentro de los procesos de excepciones a la coactiva en materia no tributaria;

6. Los recursos de casación en las causas por indemnización de daños y perjuicios propuestas por los particulares en contra de las instituciones del Estado; así como los recursos de casación por la responsabilidad declarada de sus servidores, o de las personas a las que por delegación o concesión se les haya entregado servicios públicos;

7. Los conflictos de competencia positivos o negativos entre autoridades o dependencias del sector público, referente a servicios públicos; y,
8. Los demás que establezca la Ley.”¹¹⁷

3.2.5 Contestación a la demanda:

Dentro del establecimiento de los lapsos para contestar la demanda, existe cierta divergencia entre las leyes que citan estos lapsos; empezaremos primero con la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que en su Art. 34, determina que **“El demandado tendrá el término de quince días para contestar la demanda y proponer conjuntamente todas las excepciones dilatorias y perentorias de que se crea asistido.”**

La Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, en su Art. 9, manifiesta **“Los organismos y entidades del sector público tendrán el término de veinte días para contestar las demandas, contando a partir de la citación o notificación, sin perjuicio del término adicional por la distancia, con arreglo a la ley, cuando la acción se hubiere planteado fuera de la Capital de la República.”**

En la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el término establecido es de quince días para contestar la demanda, se concede este lapso tanto para los particulares y las entidades y organismos del sector público; hasta aquí no

¹¹⁷ CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL.-Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador 2010.- Art. 185.-Pág. 54.

existe ningún problema, pero la inequidad aparece cuando en la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, se establece el término de veinte días para la contestación de la demanda pero solo en el caso de las entidades y organismos del sector público, en el citado artículo de esta ley no se contempla a los particulares; haciendo notar que por jerarquía de la norma, la Ley Orgánica del Procuraduría General del Estado, está sobre la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por cuanto el mayor beneficio lo obtendría el sector público, por poseer de mayor tiempo para poder contestar la demanda.

En conclusión consideramos que es muy marcada esta diferencia, se le está dando mayor beneficio al sector público aún siendo este más fuerte frente a los particulares, este último se encuentra prácticamente en desventaja, pues el sector público posee todo un equipo que los patrocinara en la contienda contenciosa administrativa, equipo conformado por la Procuraduría General del Estado y la Contraloría General del Estado; y, si en caso se llega a instancias penales actuara la Fiscalía General del Estado, defendiendo los derechos del sector público; en cambio los particulares en el mejor de los casos contarán con sus respectivos defensores, si es que se encuentra en la posibilidad de hacerlo, caso contrario para no entrar en indefensión el Estado le otorgará la defensa, siendo asistido por un Defensor Público, el cual también es parte del aparato estatal, ***he aquí una reflexión defenderá efectivamente el interés del particular en contra del Estado.***

Esta inequidad, se da por la única razón que la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, posee mayor jerarquía sobre la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, esto basándose en lo establecido en el Art. 425, de la Constitución de la Republica del Ecuador, donde se menciona que **“El orden jerárquico de aplicación de la norma será el siguiente: La constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y la resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.**

En caso de conflictos entre normas de distintas jerarquías, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, los resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

La jerarquía normativa considerara, en lo que corresponda, el principio de competencias, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.”¹¹⁸

Esta inequidad en las antedichas leyes, ha producido que se vulnere el derecho a la Igualdad formal y material, reconocido en la Constitución de la República del Ecuador.

¹¹⁸ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.-Proyecto Tribunal Supremo Electoral, Quito-Ecuador 2008.- Art. 425.-Pág. 70.

3.2.6 Derecho Constitucional de la Igualdad Formal y Material:

La Constitución de la República del Ecuador en el capítulo sexto de los derechos de libertad, Art. 66, numeral 4 señala que “Se reconoce y garantizará a las personas. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.”¹¹⁹

La norma suprema garantiza este derecho de igualdad, desde una perspectiva jurídica la igualdad está definida como el principio que reconoce a todos los ciudadanos la capacidad de los mismos derechos; mientras como derecho se entiende como imparcialidad, esto se refiere desde el punto de vista del poder legislativo como creador de normas.

La igualdad formal implica que la ley en su texto proteja a todas las personas sin distinción, y requiere que esta protección sea igualmente accesible para todas las personas en la situación descrita por la norma jurídica mediante los actos de aplicación individuales de esta ley. Por lo tanto, la ley puede ser aplicada de manera distinta a personas en situaciones similares e, igualmente, no puede ser aplicada de forma idéntica a personas en situaciones diferentes.

La igualdad material por oposición a la igualdad formal, supone la modificación de las circunstancias que impiden a las personas el ejercicio pleno de los derechos y el acceso a las oportunidades a través de medidas estructurales, legales o de política pública.

¹¹⁹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.-Proyecto Tribunal Supremo Electoral, Quito-Ecuador 2008.- Art. 66 numeral 4.-Pág. 15.

Consideramos que la inequidad existente entre la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado y la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, respecto del lapso para la contestación a la demanda, para el sector público y particulares se contrapone al derecho de igualdad formal y material contemplado en la Constitución de la República del Ecuador, al no existir un trato igual y justo entre las partes, considerando que el Estado posee toda una estructura para defender sus intereses y que es el particular quien se encuentra en desventaja frente a este, pero sin embargo, se le concede al Estado un trato privilegiado al contar con mayor tiempo para efectuar dichas diligencias judiciales.

4. JUSTIFICACIÓN:

La Universidad Nacional de Loja, es una institución comprometida con el desarrollo y progreso de la sociedad lojana y del país, provee de las herramientas necesarias a los futuros profesionales para que se enfrenten en todos los ámbitos de la realidad social, para dar soluciones de manera sustentable a la problemática social.

La Carrera de Derecho reconocida su prestigio por ser formadora de Abogados transformadores de problemas jurídicos-sociales y comprometidos con el progreso de la sociedad ecuatoriana, le da gran importancia a la investigación científica, por ser el eje fundamental en la solución de conflictos.

El presente proyecto tiene su trascendencia social, porque está se deriva de un problema jurídico que ocasiona problemas sociales, ya que al existir inequidad entre la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado y la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, respecto al término para la contestación a la demanda, se atenta al derecho de igualdad formal y material, consagrados por la Constitución de la República del Ecuador, por lo que es necesario establecer el estudio de esta problemática y buscarle una solución.

Este trabajo de investigación científica está enmarcado dentro del Derecho Administrativo, específicamente de la impugnación de la actividad administrativa por sede judicial, trabajo que contribuye de manera importante en el desarrollo cognitivo del profesional del Derecho para el ejercicio profesional, en cuestiones de asesoría legal, patrocinio de controversias judiciales, intervención en la defensa jurídica de los derechos, y sobre todo tener claro el manejo del proceso contencioso administrativo.

Además este trabajo de investigación, se justifica por ser un punto indispensable en la obtención del título profesional de Abogado, y en su factibilidad de desarrollar por contar con el tiempo necesario hasta su culminación; dispongo con los recursos humanos necesarios; recursos materiales oportunos, como: Internet, libros, folletos, doctrina, procesos contenciosos administrativos, entre otros; y los recursos económicos suficientes para el eficaz cumplimiento del presente trabajo de investigación.

5. OBJETIVOS:

5.1 Objetivo General:

- Estudiar el marco jurídico que regula las acciones contenciosas administrativas.

5.2 Objetivos Específicos:

- Determinar, la inequidad existente entre la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado y la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, respecto a la contestación de la demanda.
- Establecer, los efectos ocasionados por la inequidad jurídica existente entre los organismos y entidades del sector público frente a los particulares, en el juicio contencioso administrativo.
- Presentar una propuesta de reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, en su parte pertinente artículo 9.

6. HIPÓTESIS:

“La inequidad jurídica que se produce entre el sector público y las personas particulares en el juicio contencioso administrativo, relacionado con el término para la contestación de la demanda produce inseguridad jurídica.”

7. METODOLOGÍA

Para el desarrollo de la investigación se utilizará los siguientes métodos, procedimientos y técnicas.

7.1 Métodos:

Método Científico.- Este método es de gran importancia y relevancia en todo trabajo investigativo ya que revela su carácter científico, por ello se partirá de su utilización, con el cual pretendemos obtener información técnica y científicamente comprobada sobre las acciones legales en el juicio contencioso administrativo respecto de la impugnación de la actividad pública administrativa, con la finalidad de presentar en la investigación criterios ciertos que sean lo suficientemente entendibles, y que permita fundamentar las conclusiones y recomendaciones.

Por ello una vez estudiada la información obtenida sobre las acciones contenciosas administrativas, podemos explicar como la inobservancia del principio de igualdad formal y material en la tramitación de las mismas afecta a la sociedad, permitiéndonos plantear ideas claras de posible solución al problema.

Método Histórico.- Este método ayudará a conocer los antecedentes de las acciones contenciosas administrativas, de manera global y de nuestro país en

especifico, así como de su evolución a través del tiempo, en las distintas realidades sociales en que se desarrollieron, cuáles fueron los problemas que se ocasionaron por sus falencias y sus ventajas frente al juicio contencioso administrativo, todo ello para luego ser analizado y tener una visión clara del contenido.

Método Hermenéutico.- Este método permitirá realizar un análisis de todas las normas jurídicas referentes al problema a investigarse, es menester señalar el estudio de los diferentes cuerpos normativos internos, tales como: la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de la Función Judicial, la Ley Orgánica de La Procuraduría General del Estado, el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva y la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; respecto al derecho de igualdad formal y material, a la contestación de la demanda.

Método Analítico Comparado.- Este método ayudará al estudio y análisis de las diversas legislaciones, respecto de la problemática diseñada, para conocer como se regula y funciona las acciones contenciosas administrativas en otros Estados (Argentina y España), y en su defecto realizar un estudio comparado respecto de nuestra normativa jurídica, establecer diferencias y similitudes, para llegar a tener posibles alternativas de solución.

Método Analítico-Sintético.- Este método se aplicará mediante el análisis obtenido a lo largo de la investigación, respecto del juicio contencioso

administrativo, como de la interposición de los recursos contenciosos, y la función de los órganos jurisdiccionales en el ejercicio de la potestad de juzgar, estando en capacidad para establecer con precisión si la inequidad de las leyes atenta o no un derecho constitucional; a través de la síntesis se podrá tomar información científica de terceros, para poder dar a entender de mejor manera la problemática, y que estos criterios puedan ser explícitamente entendidos y puesto a conocimiento de los demás.

7.2 Procesos:

La Observación.- Permitirá observar la realidad actual de los efectos que produce la inequidad jurídica entre el sector público y los particulares, respecto de la contestación a la demanda. Visionaremos los diferentes contenidos teóricos del área de estudio, la revisión documental pertinente, tales, como: la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva y la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; así como la revisión de registros administrativos y de juicios contenciosos administrativos, la revisión bibliográfica de libros de derecho procesal contencioso administrativo, revisión de doctrina de derecho constitucional y derecho contencioso administrativo, de la misma manera se aplicará la observación de campo como fuente directa de la realidad jurídica-social; todo esto con la finalidad de tener una idea clara que permitirá entender la causa-efecto del trato desigual entre los órganos y entidades del Estado y los particulares, respecto de las acciones contenciosas administrativas.

El Análisis.- Una vez realizada y obtenida la información necesaria, analizaremos su contenido para lograr un sentido armónico de comprensión de la temática.

La Síntesis.- Luego de haber efectuado la recolección de la información y su previo análisis, se ejecutará la investigación en conceptos, ideas, y resultados que encaminen los debidos fundamentos jurídicos de nuestra propuesta de reforma.

7.3 Técnicas:

Investigación de campo:

La Entrevista: Permitirá obtener resultados cualitativos suficientemente válidos, mediante la relación directa con personas conocedoras del problema trazado, para ello se aplicará un formato de entrevista a profesionales del Derecho, en un número de seis entrevistados, quienes darán a conocer sus criterios respecto de la inequidad de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado y la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, respecto del término para la contestación a la demanda.

La Encuesta.- Nos ofrecerá resultados cuantitativos que reflejarán criterios de la población en relación directa con el problema planteado, dirigidas a estudiantes y profesionales del Derecho de la ciudad de Loja, datos que

servirán para la elaboración del informe final y para la sustentación de la propuesta de reforma.

Las encuestas se aplicarán de acuerdo con la siguiente muestra estadística.

Tamaño de la muestra:

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

n = Tamaño de la muestra

n = Población o Universo

e = margen de error

Para el presente caso se tiene N= 3.500 Abogados del Foro Lojano. Se trabajará con un margen de error de 10% o, 0.1, aplicando la fórmula estadística se obtendrá:

$$n = \frac{3.500}{1 + 3.500 (0,1)^2} = \frac{3.500}{1 + 3.500(0.01)} = \frac{3.500}{1 + 35}$$

$$n = \frac{3.500}{36} = 97.22$$

n = 97 encuestas

Fichas Documentales.- Nos serviremos de este tipo de fichas para abordar de manera más clara la recopilación de información de casos judiciales respecto

de las acciones contenciosas administrativas suscitadas en la ciudad de Loja, estudio que será realizado en una cantidad de cuatro juicios correspondientes a los periodos, agosto 2011 - agosto 2012, resueltos por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 5 con sede en Loja en primera instancia y de los resueltos por la Corte Nacional de Justicia con la casación.

Fichas Bibliográficas.- Este tipo de recolección de la información valdrá para la presentación del trabajo de investigación, utilizaremos fichas bibliográficas para la citación de libros y demás, así como, la utilización de fichas mnemotécnicas que será de gran utilidad para la captación de puntos específicos de la investigación para su disertación, y el manejo de fichas hemerográficas en las que se presentarán los datos y resultados de la investigación de manera gráfica.

Es menester señalar la utilización de otros medios dispositivos para la captura de información y presentación de las mismas, tales como: flash memory, CD, proyección digital, entre otros.

7.4 Descripción del Informe Final:

Introducción:

El presente trabajo de investigación científica para una mejor visión y comprensión se lo ha estructurado de la siguiente manera:

Consta de un cuerpo teórico que contiene, definiciones, antecedentes históricos, y el análisis de diferentes autores en materia contencioso administrativa; se ha abordado un marco jurídico en el que constan el señalamiento expreso, e interpretación y análisis de las diferentes disposiciones legales encontradas en los cuerpos normativos, como son, la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva y la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; respecto de nuestra problemática planteada; seguidamente un marco doctrinario donde se menciona las ideas de diferentes autores sobre el derecho de igualdad formal y material, el derecho a la tutela efectiva, el derecho a la seguridad jurídica, de las acciones contenciosas administrativas, y el principio de jerarquía de las normas jurídicas, de la misma forma establecemos el análisis comparativo y síntesis de la legislación comparada tomando como referencia los cuerpos normativos de otros países como Argentina y España en relación a la nuestra.

Materiales y Métodos.- Una investigación científica no puede ser posible sin la utilización de ciertos materiales que ayuden en la elaboración de la misma, por ello se valdrá de algunos, tales como: libros, juicios, revistas, internet, hojas, esferográficos, carpetas, impresora, etc.

Entre los métodos que servirán de base fundamental para la realización del presente trabajo tenemos: el método científico, método histórico, método

hermenéutico, método analítico comparado, método analítico-sintético, procesos metodológicos de la observación, el análisis y la síntesis, técnicas tales como: la entrevista, la encuesta, fichas documentales y bibliográficas; todas esto constituye la metodología de investigación que ayudará para la recolección de la información y análisis respectivo, conocimientos suficientes para la verificación de los objetivos planteados, contrastación de hipótesis, y establecer la fundamentación jurídica que encaminará nuestra propuesta de reforma. Además la información recolectada previo análisis servirá para dar a conocer las diferentes conclusiones, así como las recomendaciones que se crean necesarias y la socialización de la propuesta de reforma debidamente fundamentada.

8. CRONOGRAMA DE TRABAJO:

TIEMPO ACTIVIDADES	MAYO				JUNIO				JULIO				AGOSTO				SEPTIEMBRE				OCTUBRE			
			3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PROYECTO			X	X	X	X	X																	
RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN BIBLIOGRÁFICA							X	X	X	X	X													
ELABORACION DE FORMATOS DE ENCUESTAS Y ENTREVISTAS											X	X	X											
TABULACION DE ENCUESTAS Y ENTREVISTAS													X	X	X									
ANALISIS DE CASOS															X	X	X							
ELABORACION DEL INFORME FINAL																	X	X	X	X	X	X		
PRESENTACION DEL INFORME FINAL																							X	X

9. PRESUPUESTO:

Recursos Humanos:

Investigador:

- Andry Emmanuel Prado Quitilanda

Director-Asesor:

- Dr. Ulfer Trelles

Recursos Materiales:

- Bibliografía.....	\$ 120,00
- Impresiones y reproducciones.....	\$ 70,00
- Uso de Internet.....	\$ 30,00
- Transporte.....	\$ 30,00
- Material de escritorio.....	\$ 40,00
- Infocus.....	\$ 20,00
- Alimentación.....	\$ 40,00
TOTAL:.....	\$ 350,00

Financiamiento:

La presente investigación, será financiada con recursos propios del investigador, el monto total de inversión para el presente trabajo de investigación asciende a los \$ 350.00, 00, sin perjuicio de que se efectuó algún gasto menor extra.

10. BIBLIOGRAFÍA:

10.1 Bibliografía Doctrinaria:

- DROMI José Roberto “Derecho Subjetivo y responsabilidad pública”.- Buenos Aires-Argentina 2007.
- DURAN PROAÑO Elena “Maestría en Derecho Mención en Derecho Administrativo”.- Quito-Ecuador 2006.
- GARCÍA DE ENTERRIA Eduardo y RAMÓN FERNANDEZ Tomás “Curso de Derecho Administrativo”.- Tomo II.- Thomson-Civitas, Madrid 2004.
- GARCÍA Otero y CASTRILLÓN Carmen “Igualdad, género y medidas de acción-discriminación positiva en la política social comunitaria”.- Revista de Derecho Comunitario, vol. 6.- 2002.
- MICROSOFT CORPORATION “Diccionario Encarta 2008”.- Microsoft 1993-2007.
- MORALES TOBAR Marco “Derecho Procesal Administrativo”.- Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja, Loja-Ecuador 2010.
- RIBÓ DURAN Luis “Diccionario de Derecho”.- Bosch Casa Editorial S.A, Barcelona-España 1995.

10.2 Bibliografía Jurídica:

- ECUADOR: “CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR”.- Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador 2008.
- ECUADOR: “CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL”.- Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador 2010.
- ECUADOR: “CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL”.- Registro Oficial Suplemento 544 9 de Marzo de 2009; Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador 2010.
- ECUADOR: “ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA”.- Registro Oficial 536 de 18 de Marzo del 2002; Quito-Ecuador.
- ECUADOR: “LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA”.-Registro Oficial 338 de 18 de Marzo de 1968., Quito-Ecuador.
- ECUADOR: “LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO”.- Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador 2010.

- ECUADOR: “LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO”.- Registro Oficial 312 de 13 Abril del 2004; Quito-Ecuador.
- ECAUDOR: “LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA”.- Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador 2010.

INDICE

Certificación.....	ii
Autoría.....	iii
Carta de Autorización.....	iv
Dedicatoria.....	v
Agradecimiento.....	vi
Tabla de Contenidos.....	vii
1. Título.....	1
2. Resumen.....	2
2.1. Summary.....	5
3. Introducción.....	8
4. Revisión de Literatura.....	11
4.1. Marco Conceptual.....	11
4.1.1 Administración Pública.....	11
4.1.2. Litigantes.....	13
4.1.3Contencioso Administrativo.....	17
4.2 Marco Doctrinario.....	24
4.2.1 Primeras Regulaciones de lo Contencioso Administrativo.....	24
4.2.2 Creación del Contencioso Administrativo en el Ecuador y su evolución hasta la actualidad.....	26
4.2.3 Objetivos y Fines del Contencioso Administrativo.....	28
4.2.4 Derecho Comparado.....	34
4.2.4.1 El Contencioso Administrativo en la Legislación Argentina.....	34
4.2.4.2 El Contencioso Administrativo En La Legislación Española.....	40

4.3 Marco Jurídico.....	45
4.3.1 Bases Constitucionales del Contencioso Administrativo.....	46
4.3.1.1 Parte Dogmática.....	46
4.3.1.2. Parte Orgánica.....	49
4.3.1.3. Supremacía Constitucional.....	53
4.3.2 La Jurisdicción Contencioso Administrativa.....	56
4.3.2.1. El Recurso y Acción Contenciosa.....	57
4.3.2.2 Partes Procesales.....	71
4.3.2.3 Contestación y Excepciones a la Demanda Contenciosa Administrativa.....	75
4.3.3 El Patrocinio del Estado.....	80
4.3.3.1 Organización.....	81
4.3.3.2 Fines.....	83
4.3.3.3 Intervención en el Proceso Contencioso Administrativo.....	84
4.3.4 Inequidad Jurídica al contestar la Demanda.....	88
4.3.4.1 Principios del Sistema Procesal Ecuatoriano.....	89
4.3.4.2 Principio de Igualdad Formal y Material.....	93
4.3.4.3 Derecho a la Seguridad Jurídica.....	96
4.3.4.4 Descripción de la Inequidad Jurídica.....	102
5. Materiales y Métodos:.....	108
5.1. Materiales.....	108
5.2 Métodos.....	108
5.3 Procesos.....	110
5.4 Técnicas.....	111

6. Resultados.....	113
6.1 Presentación, Análisis e Interpretación de la información obtenida mediante la Encuesta.....	113
6.2 Presentación y Análisis de los resultados obtenidos mediante la Entrevista.....	123
6.3 Presentación y Análisis de los resultados obtenidos mediante el estudio de Casos.....	145
7. Discusión.....	166
7.1 Verificación de Objetivos.....	166
7.2 Contrastación de Hipótesis.....	169
7.3 Fundamentación Jurídica que sustenta la Propuesta de Reforma....	171
8. Conclusiones.....	172
9. Recomendaciones.....	174
9.1 Propuesta de Reforma Legal.....	176
10. Bibliografía.....	180
11. Anexos.....	184
ÍNDICE.....	235