

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Posgrados

La Jurisdicción Contenciosa Administrativa en el Nuevo Código Orgánico
General de Procesos

Stephanie Leonor Robles Lara

Director: Dr. Luis Fernando Torres

Trabajo de titulación como requisito para la obtención de título de Máster en Derecho
Administrativo

Quito, 7 de octubre de 2016

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ
COLEGIO DE POSGRADOS

HOJA DE APROBACIÓN DE TRABAJO DE TITULACIÓN

LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA EN EL NUEVO CÓDIGO
ORGÁNICO GENERAL DE PROCESOS

STEPHANIE LEONOR ROBLES LARA

Dr. Luis Fernando Torres
Director de Trabajo de Titulación

Juan Pablo Aguilar, M.A:
Miembro del Comité de Trabajo de Titulación

Marco Morales, M.A.
Miembro del Comité de Trabajo de Titulación

Javier Robalino, M.A
Director de la Maestría en Derecho Administrativo

Dr. Farith Simon,
Decano del Colegio de Jurisprudencia

Quito, 7 de octubre de 2016

INFORME DE DIRECTOR DE TRABAJO DE TITULACIÓN

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

EVALUACION DE DIRECTOR / TRABAJO ESCRITO TESINA

TESINA/TITULO: "La Jurisdicción Contenciosa Administrativa en el Nuevo Código Orgánico General De Procesos"

ALUMNO: Stephanie Leonor Robles Lara

EVALUACIÓN (justificar cada punto):

a) Importancia del problema presentado.

Dentro de la delimitación del problema jurídico respecto a la entrada en vigencia del nuevo Código Orgánico General de Procesos, se plantea si la nueva clasificación de acciones ante el Contencioso Administrativo genera una mayor protección al administrado en función de la cobertura de la impugnación de los actos de la administración pública.

El estudio de la nueva sistematización de procesos y procedimientos en el ámbito de la jurisdicción contenciosa administrativa ofrece la posibilidad de entender los instrumentos procesales con los que cuenta el administrado para hacer valer sus derechos.

A lo largo del trabajo, la estudiante encuentra algunas deficiencias procesales que dejan sin la suficiente protección al administrado.

b) Trascendencia de la hipótesis planteada por el investigador.

La nueva clasificación de acciones ante la jurisdicción contenciosa administrativa es más descriptiva y específica que los recursos anteriores planteados en la ya derogada Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y permite apreciar una nueva dimensión en la protección de los derechos de los administrados.

c) Suficiencia y pertinencia de los documentos y materiales empleados.

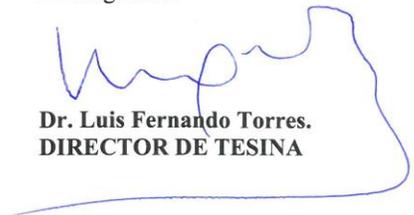
A lo largo de la investigación la estudiante ha contado con el material bibliográfico adecuado, así como con pronunciamientos y jurisprudencias de la Corte Nacional de Justicia.

d) Contenido argumentativo de la investigación (la justificación de la hipótesis planteada).

El estudiante ha cumplido con el propósito de esta investigación y ha detallado los temas más trascendentales que se pueden denotar a lo largo del trabajo, en un análisis serio del Código Orgánico General de Procesos, con referencia a la jurisdicción contenciosa administrativa.

e) Cumplimiento de las tareas encomendadas a lo largo de la investigación.

La estudiante ha realizado las tareas encomendadas en las reuniones mantenidas a lo largo del periodo de investigación. Se han realizado correcciones necesarias, las cuales han sido incorporadas en la investigación.



Dr. Luis Fernando Torres.
DIRECTOR DE TESINA

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma: -----

Nombre: Stephanie Leonor Robles Lara

Código de Estudiante: 00127521

C. C. 1722632518

Lugar, fecha: Quito, 7 de octubre de 2016

Agradezco a:

Primero a Dios por concederme salud y entereza para poder culminar con éxito mis estudios de postgrado.

Mi hermana Katherine por su apoyo incondicional en estos dos años.

Mis padres, quienes han alimentado mi espíritu de superación académica constante.

Mis amigas Carlita y Alexa por su apoyo moral a diario, para no desfallecer en mis metas académicas.

Al Dr. Luis Fernando Torres, por su guía y consideración en la realización de este trabajo.

Lo que ayer fue un sueño, hoy es realidad.

RESUMEN

La implementación de la oralidad en los procesos a lo largo de la Región, se han ido incorporando paulatinamente en varias legislaciones de América Latina, reformas y nuevas leyes que han marcado el inicio de este proceso de transformación de la justicia, que busca la celeridad, economía procesal, inmediación y demás garantías y principios que un proceso oral debe garantizar.

Este proceso de transformación a la justicia debe estar encaminado a garantizar la seguridad jurídica; la reforma de normativa que hemos atravesado debe permitir el predecir y generar grados razonables de certeza en las decisiones que adoptarán los jueces dentro de las materias no penales, reformadas procesalmente en la actualidad.

El presente trabajo analizará la naturaleza, extensión y límites de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la cual anteriormente se encontraba delimitada en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, publicada en el Registro Oficial No. 338 de 18 de marzo de 1968, actualmente derogada por el COGEP. Es importante mencionar que todos los procesos anteriormente existentes se configuran en cuatro vías procesales que son: ordinaria, sumaria, ejecutiva y monitoria, distribuidas en el Libro Cuarto; procedimientos que anteriormente se encontraban concentrados en aproximadamente ochenta tipos de juicios.

Se hará énfasis en las contradicciones que presenta el COGEP respecto de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, distinguiendo la nueva clasificación de las acciones y la tramitación de las mismas a través del procedimiento ordinario y sumario; del mismo modo se contemplará las incidencias que presenta el COGEP en otras normativas.

ABSTRACT

The implementation of the oral proceedings throughout the region have been gradually incorporated into various laws of Latin America, reforms and new laws that have marked the beginning of this process of transformation of justice, seeking speed, procedural economy, immediacy and other guarantees and principles that should guarantee an oral process.

This process of transformation to justice must be aimed at ensuring legal certainty; reform legislation have gone through should allow predict and generate a reasonable degree of certainty in the decisions taken by the judges in non-criminal matters, refurbished procedurally today.

This paper will analyze the nature, extent and limits of the Contentious Administrative Jurisdiction, which was previously defined in the Law of Administrative Jurisdiction, published in Official Gazette No. 338 of March 18, 1968, now repealed by the COGEP. It is noteworthy that all previously existing processes are configured in four procedural avenues that are ordinary, summary, executive and monitoring, distributed in the Fourth Book; procedures that previously were concentrated in about eighty kinds of judgments. Emphasis will be placed on the contradictions presented by the COGEP respect Contentious Administrative Jurisdiction, distinguishing the new classification of actions and processing them through the normal procedure and summary; Similarly incidents presenting COGEP other regulations are contemplated.

ÌNDICE

Introducción	9
CAPÍTULO I: REFORMA PROCESAL.....	10
1.1 Distinción entre Proceso y Procedimiento	12
1.2 El Nuevo Código Orgánico General de Procesos (COGEP):	15
1.2.1 Modernización de la Estructura Procesal en el Código Orgánico General de Procesos:	19
1.2.2 De los Proceso de Conocimiento y el Procedimiento Contencioso Administrativo.	21
1.2.3 Naturaleza del Procedimiento Contencioso Administrativo.....	29
CAPÍTULO II: PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA.	32
2.1 La Jurisdicción Contenciosa Administrativa en la legislación Española.	35
2.2 La Jurisdicción Contenciosa Administrativa en la legislación Colombiana.	38
2.3 La Jurisdicción Contenciosa Administrativa en la legislación Argentina.....	40
CAPÍTULO III: LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA EN EL ECUADOR.....	44
3.2 De las Acciones previstas en otras leyes que se remiten al Código Orgánico General de Procesos.....	52
3.3 Del Procedimiento Ordinario	56
3.4 Del Procedimiento Sumario.....	58
3.5 Análisis de la acción de Silencio Administrativo yel proceso de Repetición en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.....	60
CAPÍTULO IV: EL AMPARO ADMINISTRATIVO	62
4.1 Historia Legislativa del Art. 330 del Código Orgánico General de Procesos.....	64
4.2 Naturaleza y Alcance del Amparo Administrativo (Artículo 330):	65
4.3 Efectos del Amparo Administrativo comparados con los efectos de las Medidas Cautelares y Acción de Protección.....	67
CAPÍTULO V: TUTELA JUDICIAL EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	70
5.1 La firmeza de los actos administrativos y la reforma del artículo 329 del Código Orgánico General de Procesos.	72
5.2 Tutela Judicial Efectiva en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador.	75
CONCLUSIONES:	78
BIBLIOGRAFÍA:	81

Introducción

Históricamente los principios procesales de la justicia procesal no penal en América Latina adoptaron el esquema de la Europa continental del siglo XIX, los procesos en su totalidad se fundamentaban de manera escrita, tanto el impulso procesal de parte, como la actuación del juez, que buscaba garantizar intereses y derechos individuales. Este proceso estrictamente escrito generó un sin número de problemas en nuestros países. El más notable, fue que propició un sistema lento, riguroso y burocrático, expresado en un expediente judicial como eje central del proceso.

Adicional a estas dificultades, este sistema procesal por escrito ocasionó la falta de inmediación judicial, ya que las partes sólo actuaban a través de la interposición de escritos, al expediente judicial, dichos actos procesales provocaban que el juez no tuviera contacto directo con las partes, peritos, testigos ni demás pruebas, lo cual generaba retardo en la tramitación de las causas y mayor asignación de recursos públicos.

Ya en la Constitución de 1998 se estableció que el sistema procesal se sustancie a través del proceso oral, pero sólo se logró consolidar en el área penal, laboral y en materia de la niñez y adolescencia, quedando las demás materias al margen de la oralidad.

Más allá de la exigencia constitucional y legal de que el país adopte el sistema oral, la necesidad nace de la misma evolución social y tecnológica, que han provocado que la sociedad exija celeridad en todo tipo de procesos, la oralidad nace como una exigencia social y como un componente de la justicia, respecto del grado de confianza que se refleja desde los administrados frente a la administración de justicia.

El Código Orgánico Integral Penal (COIP), publicado con Registro Oficial Suplemento N°. 180 el 10 de febrero de 2014, marcó el punto de partida para la convertibilidad de actividad procesal escrita a la oral.

Dos años más tarde aproximadamente, el sistema procesal da un nuevo giro, al implementarse el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), publicado con Registro Oficial Suplemento N° 506, el 22 de mayo de 2015, vigente 12 meses después conforme Disposición Final Segunda de este código.

CAPÍTULO I: REFORMA PROCESAL

Como antecedente histórico de esta reforma procesal, se puede resaltar la presentación del 21 de enero del 2014 por parte del Presidente del Consejo de la Judicatura y el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, en ejercicio de sus funciones conforme el artículo 184 numeral 4 de la Constitución y el artículo 54 numeral 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, ante la Asamblea Nacional del proyecto de Código Orgánico General de Procesos, el 5 de febrero de 2014 el Consejo de Administración Legislativa califica el proyecto y lo remite el 10 de marzo de 2014 a la Comisión Especializada de Justicia y Estructura del Estado, para posteriormente ser analizado por el Pleno de la Asamblea Nacional en sesión N°. 288 los días 21 y 26 de agosto de 2014 mediante el cual se aprueba el primer debate de este proyecto¹. Finalmente el 11 de febrero de 2015 se remite el Informe para el segundo debate del proyecto para su aprobación, y es publicado el 22 de marzo de 2015 con Registro Oficial Suplemento 506.

Podemos apreciar que la implementación de la oralidad en el Ecuador ha requerido de un largo proceso en las materias no penales, la cual inició el Consejo de la Judicatura, en cumplimiento de mandatos constitucionales de 1998 y 2008.

Inicialmente la reforma hacia la oralidad se dio con la implementación del Código Orgánico Integral Penal en el 2014, que significó la consolidación de la oralidad, este tipo de procesos nacen con la influencia del Código de Procesos de Uruguay y posteriormente los procesos de reforma hacia la oralidad de Colombia, Perú, Chile, Panamá, México entre otros países.

El nuevo Código Orgánico General de Procesos se presenta como un código de índole mixta y de corte adversarial, es decir, tiene un esquema procesal que se fundamenta en audiencias y al mismo tiempo también mantiene actuaciones escritas. Sin embargo, el mayor o menor grado de adversarialidad dependerá de las estructuras procesales basadas fundamentalmente en las audiencias.

Debemos tener en cuenta que un proceso contradictorio que garantiza la oralidad en sus actuaciones, no implica precisamente la inexistencia absoluta de actuaciones escritas.

¹ Asamblea Nacional, “Informe primer debate del Proyecto de Código Orgánico General de Procesos”, 24 de julio de 2014, p. 5

Lo que implica es que las decisiones se toman y fundamentan en actuaciones procesales introducidas, probadas y controvertidas en audiencia por las partes, con la inmediación del juzgador.

El sistema de audiencias tiene cuatro funciones principales:

- a) Brindar información de alta calidad para las decisiones del adjudicador;
- b) Producir decisiones judiciales de la más alta calidad posible, pues la contradicción en audiencia permite controvertir hechos y pruebas con la inmediación de quien toma la decisión;
- c) Generar un entorno en el que las partes ejercen sus derechos a partir de la contradicción y;
- d) Concebir la publicidad de las decisiones judiciales, especialmente de la forma en la que éstas se toman y las razones que llevan a ello.²

El Código Orgánico General de Procesos configura un sistema procesal de carácter oral, al establecer dentro de las etapas procesales a las audiencias como una metodología de comunicación dinámica entre las partes y el juez, que garantiza la celeridad e inmediación en la forma en la que se toman las decisiones, las partes generan la información y pruebas de la misma, argumentan y contra argumentan en presencia del juez.

Esta reforma procesal de corte adversarial implica que las partes tienen la carga de convencer al juez de sus argumentos y la responsabilidad de probar fehacientemente cada uno de ellos, para así facilitar al juzgador toda la información necesaria para la adopción de una decisión razonable, motivada y apegada a derecho, ya que la función del juez es decidir con fundamento en los hechos presentados por las partes.

Es importante acotar que el sistema procesal ahora oral, necesita de otros mecanismos y herramientas que acompañen su eficaz desenvolvimiento, es decir un sistema nuevo como tal en el país, sin tomar en consideración que ya se ha venido trabajando en la visión de la oralidad con el actual sistema penal y constitucional; en la materia civil, la familia, la mujer, la niñez y adolescencia, inquilinato, laboral, contencioso tributario,

² Santiago Pereira Campos. “Modernización de la Justicia Civil”. Uruguay: Tradinco S.A., 2011, p. 58

contencioso administrativo; la oralidad emerge como una necesidad evolutiva frente al cambio social y tecnológico que atravesamos, el cual debe estar acompañado de un correcto manejo de los sistemas de gestión y tecnologías de información y comunicación. Este proceso de modernización debe estar acorde con las exigencias administrativas de la oralidad y el cumplimiento del objetivo de política pública de un uso eficiente de los recursos públicos. Se debe considerar dentro de los cambios la profesionalización de la administración judicial, la utilización de tecnologías de información respecto a citaciones y notificaciones, los medios probatorios y como ya se viene trabajando en el área penal, los registros de las audiencias grabadas en audio video.

Es importante precisar, que este proceso de reformas normativas encaminadas a la oralidad vienen dándose desde hace más de diez años a lo largo de toda la región, y Ecuador no podía ser la excepción, pues también en el 2015 acogió en definitiva esta transformación judicial en materias no penales.

1.1 Distinción entre Proceso y Procedimiento

Originalmente el término proceso deriva de "procedere" y "processus" que "indican una cadena de actos coordinados para el logro de una finalidad"³. El proceso surge de una situación procesal que va a resolverse en virtud de la existencia del mismo frente a una contienda o litigio legal, denominada juicio, es decir nace del conflicto de intereses entre la pretensión de una parte y la resistencia de la otra.

El proceso supone un contenido orgánico, variado, desde la intervención de los propiamente llamados sujetos del proceso, hasta la actividad desplegada por los órganos jurisdiccionales. Toda esta actividad se ve regida por una serie de principios que se incluyen en los Códigos Procesivos Modernos"⁴

Es importante tener en consideración que el Derecho Procesal como tal es un conjunto de principios reguladores del proceso y es común a toda clase de procesos.

³Francesco Carnelutti. *Sistema de Derecho Procesal*. Traducción española de Niceto Alcalá Zamora Castilla y Santiago Sentís Melendo. Buenos Aires: Uteba Argentina. 1943 p.48

⁴Mario Aguirre. "Introducción al Estudio del Derecho Procesal Civil". Guatemala: Universitaria. 1981, p. 82

Como antecedente histórico teórico, tenemos al doctrinario Adolfo Wach quien define al proceso como:

La relación de litigio, el proceso, es una relación jurídica pública: una relación entre el Estado administrador de justicia y los litigantes que buscan protección jurídica. El objeto del litigio es de naturaleza puramente privada: una relación jurídica solo entre el demandante y el demandado. La disposición de las partes tiene que influir en el proceso. Pero sólo puede influir en el, dentro de los límites que el interés oficial del Estado tolera. Esta fijación de límites, la ponderación de los intereses privados y públicos, es de gran importancia para la construcción del proceso.⁵

Para Giuseppe Chiovenda, de la escuela italiana, el proceso es unitario, “pero es una unidad no solamente porque los varios actos de que se compone estén coligados para un fin común. Esta unidad es propia de cualquier empresa aunque no sea jurídica, como una obra de arte, la construcción de un edificio y otras semejantes. El proceso, por el contrario, es una unidad jurídica, una organización jurídica; en otros términos una relación jurídica.”⁶

Para analizar la entrada en vigencia del nuevo instrumento procesal no penal del Ecuador es necesario conocer la diferencia entre proceso y procedimiento, entendiéndose al proceso como teleológico, sustancial y formal, cuyo objeto como se señaló anteriormente es la protección del derecho subjetivo mediante la actuación del derecho objetivo, y en su regulación tener en consideración el interés privado de los litigantes dentro de un orden jurídico establecido previamente por el Estado.

El procedimiento, en cambio, es meramente formal y estructural, relativo a la serie de actos que deben cumplirse dentro del proceso para llegar a su fin.

El tratadista Hugo Alsina lo conceptualiza como “el conjunto de formalidades a que deben someterse el juez y las partes en la tramitación del proceso”⁷

Para el procesalista del siglo XX, Niceto Alcalá Zamora, el procedimiento es una serie de actuaciones o diligencias sustanciales tramitadas según el orden y la forma prescritos en

⁵ Adolfo Wach, *Conferencias sobre la Ordenanza Procesal Civil Alemana*. Buenos Aires: Ed. Jurídicas Europa-América, 195, p. 2.

⁶ Giuseppe Chiovenda. *Instituciones del Derecho Procesal Civil*. civil: traducción de. Gómez Orbaneja, Madrid, Ed., Revista de Derecho Privado, 1940, p. 37

⁷ Hugo Alsina. *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*. Buenos Aires: Ed. Ediar. 1956, p. 46.

cada caso por el legislador y relacionadas y ligadas entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo.⁸

Una vez analizados los diferentes conceptos del procedimiento expresados por algunos autores procesalistas, podemos concluir que el procedimiento es la técnica, mecanismo o herramienta del derecho sustantivo, el cual nos encamina a determinar las reglas de organización jurisdiccional, respecto de la competencia, el trámite de los juicios para llegar finalmente a la ejecución de las decisiones de la justicia. El procedimiento se enmarca en el conjunto de actos dentro de un proceso, el cual está establecido previamente por la ley dentro de la naturaleza de la causa.

Para Mario Bunge, el procedimiento representa la composición externa, formal, del desarrollo del proceso o de una etapa de este, pero no comprende las relaciones jurídicas que se establecen entre los sujetos procesales, ni la finalidad compositiva de este.⁹

Este autor, enmarca la diferencia existente como tal, ya que señala características específicas del proceso, es decir el proceso es aquel que comprende las relaciones jurídicas entre los sujetos procesales y la finalidad que buscan cuando se entabla un litigio entre ellas, de ahí se puede decir que deviene el procedimiento.

El proceso, es lo macro, es un todo, y, da origen al conjunto de actos procesales, este conjunto conlleva al procedimiento, sus trámites, la forma como se sustancia el proceso, que puede ser conforme a la ley, el objetivo como tal que busca el proceso a través de su gestión para la satisfacción de las partes interesadas.

El conjunto de actos y actividades, construyen la relación jurídica como tal del proceso que sólo se iniciará a través de la demanda, donde confluirán las actuaciones del juez y las partes en litigio mediante el procedimiento cuya finalidad es la terminación del proceso. Todo proceso implica la existencia de un procedimiento por ende no puede existir un procedimiento sin que haya proceso alguno.

⁸Mario Aguirre. “*Introducción al Estudio del Derecho Procesal Civil*”. Óp. Cit., p. 57.

⁹ Mario Bunge. “*Ciencia, Técnica y Desarrollo*”, Buenos Aires: Sudamericana. 1997, pp. 31 y ss.

El Código Orgánico General de procesos, es muy ambiguo respecto de la diferenciación de procesos y procedimientos, en la materia Contenciosa Administrativa objeto de nuestro análisis, la sección III que se refiere al Procedimiento Contencioso Administrativo el cual se encuentra dentro de los Procesos de Conocimiento, presenta cuatro tipo de acciones, las cuales se tramitarán con procedimiento ordinario a excepción de las acciones especiales del silencio administrativo y pago por consignación que se tramitará con procedimiento sumario. Es decir el procedimiento contencioso administrativo se tramitará con otro procedimiento, cuando su denominación debía ser como proceso y su tramitación ser ejecutada a través de un procedimiento; el artículo 327 menciona a las acciones contencioso administrativo tramitadas con procedimiento ordinario y sumario, más aquellas acciones forman parte del procedimiento como tal y denominado así por el COGEP; el contencioso administrativo no configura como tal un procedimiento, ya que su denominación es en base al ejercicio de sus acciones, y éstas son las que conllevan un procedimiento para singularizarlas respecto a su objeto en controversia.

1.2 El Nuevo Código Orgánico General de Procesos (COGEP):

Los diversos cambios sociales, culturales, económicos, tecnológicos y ambientales ocurridos en los últimos años, han puesto en análisis y revisión muchos aspectos de la concepción clásica de los sistemas judiciales, por lo que en virtud de este constante cambio social ha tenido que fomentarse de manera imprescindible y exigible una reforma y modernización de los sistemas de Justicia, no sólo en este país sino que este proceso de transformación jurisdiccional ha sido objeto de debate a lo largo y ancho de Iberoamérica.

Dentro de los objetivos planteados en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017¹⁰ del Gobierno del Presidente Rafael Correa, determinado en el Objetivo 6, que establece: “*Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respecto a los derechos humanos*”; dicha transformación fue solicitada por el pueblo ecuatoriano en el referéndum de 2011, esto significó un quiebre del sistema que se venía

¹⁰Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Registro Oficial Suplemento No. 78 de 11 de septiembre de 2013.

consolidando hasta ese entonces, para formular el nuevo paradigma de la justicia, un sistema más accesible, oportuno y eficiente que asegure accesibilidad, igualdad y celeridad de la justicia.

Esta política pública de transformación de la justicia se basó en seis ejes estratégicos llevados a cabo por el Consejo de la Judicatura de Transición, el cambio debía ser profundo y sistemático en lo que se refiere a talento humano, modelo de gestión financiera, infraestructura tecnológica, infraestructura civil y cooperación interinstitucional.

Para el cumplimiento de este objetivo fundamental en torno a la justicia, se plantearon varias políticas y ejes transversales, dentro de los cuales los más importantes y destacados para la consolidación de la transformación a la justicia fueron:¹¹

- 1.-Promover el acceso óptimo a la justicia, bajo el principio de igualdad y no discriminación, eliminando las barreras económicas, geográficas y culturales.
- 2.-Mejorar y modernizar la administración de la justicia.
- 3.-Combatir y erradicar la impunidad.
- 4.-Consolidar la transformación del sistema de rehabilitación social.

Bajo estas premisas nacen los cambios radicales en la administración de justicia del país, que se han dado en todo nivel y sobre todo en lo referente a la producción de leyes y normativa procesal penal, actualmente en otras materias a excepción de la constitucional y electoral.

El Art. 169 de la Constitución de la República establece que: *“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 debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.”*

Víctor Manuel Peñaherrera en su obra: “Lecciones del Derecho Civil y Penal”, define al Derecho Procesal como: “El conjunto armónico de principios que debe observarse para que la autoridad judicial aplique la ley y haga efectivo los derechos de los individuos”.¹²

¹¹ *Ibíd.*

¹²Manuel Peñaherrera. *Lecciones del Derecho Práctico Civil y Penal*. Editorial Universitaria, 1965, p.29

El procedimiento civil en el Ecuador ha sido la herramienta fundamental para tutelar intereses particulares o de orden privado. Se lo ha concebido en función de derechos subjetivos y objetivos propios del individuo, buscando mantener así el orden jurídico; este conjunto de principios reguladores del proceso y ahora comunes a toda clase de procesos excepto el proceso penal, ha sido actualizado de manera sistemática en el nuevo Código Orgánico General de Procesos.

En agosto del 2014, el Pleno de la Asamblea Nacional inició el primer debate del Proyecto de Código Orgánico General de Procesos (COGEP), aprobado en la Comisión de Justicia el 24 de julio del 2014. Este proyecto fue presentado por el Consejo de la Judicatura y la Corte Nacional de Justicia, en pro de homogenizar procesos, introducir la oralidad y celeridad procesal lo cual robustece la economía procesal como tal. Tendrá incidencia directa en las materias no penales como procedimiento civil, laboral, contencioso tributario, contencioso administrativo, de familia, mujer, niñez y adolescencia y de inquilinato, por lo que este nuevo cuerpo normativo es de naturaleza incluyente y sistemática.

Este proyecto fue aprobado con 84 votos a favor, 5 negativos y 20 abstenciones que se dieron en el segundo debate en sesión 317 de la Asamblea Nacional.

Doctrinariamente el Derecho Procesal ecuatoriano ha estado encaminado en varios principios clásicos del derecho procesal civil, tan esenciales como: principio de inmediación, contradicción, igualdad procesal, concentración, publicidad, dispositivo, congruencia, buena fe, lealtad procesal, economía y celeridad.

Uno de los pilares y más importantes principios ha sido el *Principio Constitucional*, en el cual se convalidan varios principios del derecho material-formal, como el *Principio Dispositivo*, el cual “consiste en que la iniciativa del proceso corresponde a las partes y de ninguna manera a un órgano jurisdiccional, (...) éste debe pronunciarse únicamente sobre el contradictorio, obra de las partes, que afirman, niegan, aportan pruebas (...)”¹³; tenemos también al *Principio de Inmediación*, que de acuerdo al Dr. Antonio Pardo, consiste en el “contacto directo de las partes entre sí, y con el juez y de éste con los litigantes y las personas particulares que cooperan en la administración de justicia”¹⁴; esta nueva versión

¹³Peñaherrera, Manuel. *Lecciones del Derecho Práctico Civil y Penal*. Editorial Universitaria, 1912-1927, pp. 155

¹⁴Pardo, Antonio. *Tratado de Derecho Procesal Civil*. 1950, pp. 231

del COGEP trae enmarcados principios de oralidad, inmediatez lo cual trata de terminar y contraponerse al proceso escrito con el que se ha venido trabajando todo este tiempo.

El *Principio de Eventualidad y Preclusión*, definido como la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal.

Actualmente en el proceso escrito se observan tres periodos sucesivos: el primero llamado litis contestación durante el cual queda trabada la contienda judicial respecto de la pretensión y excepciones; el segundo es la prueba; y el tercero, alegatos y sentencia.

La eventualidad es base de la preclusión. “La preclusión es, pues la pérdida, extinción o consumación de los derechos de las partes.”¹⁵ Este principio puede darse por tres motivos: por no haber ejercido el derecho en término señalado por la ley, por haber ejercido una actividad procesal erróneamente y por cumplir con la facultad procesal según el caso.

El *Principio de Tarifa de Pruebas* respecto de la apreciación del juez en las pruebas aportadas por las partes, representado en los artículos 158 y siguientes del COGEP.

El nuevo procedimiento que presenta el COGEP (Código Orgánico General de Procesos) busca dar énfasis a la oralidad, sus principios fomentan en todo sentido la oralidad, en el cual se prevén beneficios y problemas que podría acarrear el cambio de un sistema procesal escrito por uno oral.

La eficacia jurídica del derecho procesal como tal depende mucho, del pleno y oportuno ejercicio de los derechos constitucionales, a cuyo efecto, este Código guarda conformidad con las disposiciones constitucionales e impulsa el ejercicio de los derechos ciudadanos.

La denominación del Código General de Procesos deviene de las siguientes características:

1. Codifica y reúne sistemáticamente en un solo cuerpo de ley varias materias
2. Es orgánico, ya que en el artículo 133 de la Constitución, se establece que las leyes que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales deberán ser orgánicas, y estas normas desarrollan parámetros que imponen límites al ejercicio de derechos fundamentales.

¹⁵Eduardo Couture, Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Buenos Aires: B De F, 2010

3. Es general, pues pretende evitar la dispersión de las diversas normas de procedimiento, excepto las penales, en un cuerpo legal sistemático.
4. Es de procesos, porque la naturaleza de todas las normas que recopila e integra sistemáticamente son de naturaleza procedimental, adjetivas y de ejecución.

El COGEP se compone de 439 artículos inmersos en cinco libros, el primero trata: las normas generales, el segundo: actividad procesal, el tercero: disposiciones comunes a todos los procesos, el cuarto: procesos, y el quinto la fase de ejecución, seguido de las disposiciones generales, transitorias, reformatorias y derogatorias.

1.2.1 Modernización de la Estructura Procesal en el Código Orgánico General de Procesos:

La reciente implementación del COGEP en el Ecuador, requiere de un análisis respecto a su nueva estructura procesal.

La tendencia legislativa propuso crear un procedimiento distinto para cada materia y casos específicos determinados en el cuerpo del Código como tal, estos procedimientos distintos a los que se venía manejando hasta mayo del año en curso, estaban encaminados a la estructura propia de cada materia o el objeto de la controversia, más ahora, la tendencia fue simplificar las estructuras procesales y reducir la cantidad de procesos de acuerdo a su materia y estructurarlo de una manera más uniforme y general, buscando la simplificación y reducción necesaria para facilitar el acceso a la justicia de los ciudadanos, protegiendo sus derechos como litigantes.

La oralidad e intermediación como la base de este cambio estructural, busca proporcionar estándares de satisfacción judicial de los procesos no penales, teniendo en consideración el grado de complejidad de la intermediación de las partes, sin dejar de lado el sustento constitucional.

Es importante considerar que en materia procesal, se ha venido trabajando respecto de la justicia especializada en una materia y por ende la existencia de un proceso especial para cada situación jurídica, pero ello no debe significar que deba contarse con un sin número de procesos especiales y distintos unos de otros, ya que perfectamente se puede

aplicar la misma estructura procesal para varias materias y procesos, tomando en cuenta la evolución social y jurídica

El Código Orgánico General de Procesos está estructurado de manera tal que guarda la respectiva armonía con principios constitucionales y procesales generales citados anteriormente conforme la doctrina ecuatoriana, lo cual procura una adecuada administración de justicia en tiempos razonables.

La contextualización de los jueces, juezas, tribunales, partes procesales y abogados patrocinadores permitirán litigar con estricto apego a la norma constitucional y procesal con fiel cumplimiento al Principio de buena fe y lealtad procesal así como el Principio de la verdad procesal.

La vía procesal se activa cuando, ante una controversia de derechos, una de las partes activa el sistema judicial a través de la pretensión o acción procesal.

Doctrinariamente en el Ecuador, se entiende por Derecho de Acción al derecho de exigir alguna cosa, y el modo legal que se tiene es mediante la justicia¹⁶; para Peñaherrera, en referencia al Derecho Romano cuando se habla del sistema procesal iniciado a través de las acciones instituidas en la ley se menciona lo siguiente:

En el sistema formulario llámese acción, ese derecho conferido por el Magistrado en cada causa, para reclamar ante un juez lo que se pide o demanda; o bien la fórmula misma en que se confiere o se fija ese derecho, la cual es como una sentencia condicional subordinada al resultado de las pruebas que se rindan. En el sistema del procedimiento extraordinario, esto es, en el tercero y último periodo del procedimiento romano, tiene la acción la significación que hasta ahora se conserva, esto es, la facultad, derivada directamente de la ley, de dirigirse a la autoridad judicial para que repare la violación y haga efectivas sus consecuencias jurídicas, o sea, para que se declare y haga efectivo el derecho; o bien en el sentido etimológico, el hecho mismo de dirigirse a la autoridad judicial, con arreglo a las formas o trámites legales, para que declare o haga efectivo el derecho.¹⁷

Toda acción inclusive las acciones infundadas o temerarias, son suficientes para poner en movimiento a la función jurisdiccional e iniciar el proceso ya sea civil, laboral, de niñez, inquilinato, contencioso tributario etc., etc., a excepción del procedimiento penal, la jurisdicción ejercida por el órgano respectivo, ya sea juzgado o un tribunal deberá satisfacer

¹⁶Cevallos, Pedro. *Instituciones del Derecho Práctico Ecuatoriano*. Ecuador: 1867

¹⁷Peñaherrera, Manuel. *Lecciones del Derecho Práctico Civil y Penal*. Óp. Cit., pp. 123.

la pretensión de sus accionantes, pero aquello no quiere decir que será aceptada sin previo análisis. “El juez tiene la obligación de satisfacer la pretensión procesal, no la extraprocesal, entendido por satisfacer el examinar y resolver”.¹⁸

Se hace importante destacar que todos los procesos anteriormente existentes se configuran en cuatro vías procesales que son: ordinaria, sumaria, ejecutiva y monitoria. Estas vías procesales están distribuidas de la siguiente manera en el Libro Cuarto.

Dentro de las vías procesales se encuentran los procesos de conocimiento, compuesto por los procedimientos, entre los cuales se destacan el ordinario, sumario, procedimientos contencioso administrativo y contencioso tributario, procedimiento ejecutivo que contiene: procedimiento ejecutivo y monitorio, y tenemos también los procedimientos voluntarios. Procedimientos que anteriormente se encontraban concentrados en aproximadamente ochenta tipos de juicios.

1.2.2 De los Proceso de Conocimiento y el Procedimiento Contencioso Administrativo.

Los procesos de Conocimiento son aquellos que resuelven una controversia sometida por las partes en litigio ante un Juez, el cual procederá a reconocer o aceptar derechos y pretensiones que se encuentran contrapuestos.

Los procesos judiciales de conocimiento adjudican derechos, por los que en ellos estarán inmersos los principios procesales ya mencionados que buscan garantizar la oralidad, concentración, economía, intermediación, disposición, congruencia, y publicidad.

Dentro de los procesos de Conocimiento tenemos los procedimientos:

- a) **Procedimiento ordinario.-** este procedimiento presenta la mayor complejidad, ya que están inmersas en él, aquellas garantías que serán aplicables en caso que la ley no prevea una estructura específica.

Conocido en la doctrina como procedimiento común o simple, ya que en él se concentran todas las controversias que no establecen un procedimiento especial. Se

¹⁸Troya. Alfonso. *Elementos de Derecho Procesal Civil*. Ecuador: Ediciones de la Universidad Católica, 1978, p.46

encuentra determinado en el Título I, Procesos de Conocimiento, Capítulo I, Procedimiento Ordinario, Sección I, Reglas Generales a partir del art. 289 y siguientes del Código Orgánico General de Procesos.

Se pueden apreciar dos etapas muy importantes dentro de este procedimiento, como son: la audiencia preliminar y la audiencia de juicio, en ambas audiencias el principio de oralidad es el principio fundamental y sustentador de todo el juicio, ya que las partes a través de sus abogados patrocinadores intervendrán oportunamente en defensa de sus intereses, garantizando así los principios constitucionales del debido proceso enmarcado en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, así como el de concentración, contradicción y dispositivo, consagrados en el mismo cuerpo legal en el artículo 168.

- b) **Procedimiento contencioso tributario.-** Aquellos actos que nacen de la administración tributaria, central, seccional o de excepción, esta vía jurisdiccional busca proteger los intereses de los administrados en cuanto se puede declarar la invalidez de los actos administrativos tributarios que se hayan sido dictados vulnerando derechos o con errores que provoquen su nulidad.

Es importante aclarar que los actos administrativos tributarios gozan de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad, por lo tanto serán ejecutables desde que se encuentren firmes o ejecutoriados.

Las disposiciones comunes al Procedimiento Contencioso Tributario están establecidas a partir del Capítulo II, Sección I, artículo 299 y siguientes.

- c) **Procedimiento contencioso administrativo.-** Los procedimientos contenciosos administrativos son aquellos litigios jurídicos en el que una de las partes es una entidad pública o semipública, es decir personas de derecho privado que actúan o ejercen en virtud a una potestad pública que le ha sido otorgada ya sea por delegación o concesión; por ende es el Estado quien litiga contra el particular o administrado.

Estos conflictos jurídicos originados a partir de actos o contratos administrativos emanados de una autoridad competente, están sujetos a ser revisados en la vía jurisdiccional contencioso administrativa.

Este procedimiento se encuentra establecido a partir del artículo 326 hasta el 331 del COGEP.

d) **Procedimiento Sumario.**- contiene las mismas etapas que el procedimiento ordinarios, pero con plazos más cortos y breves, simplificados; estos juicios deben garantizar la oralidad, intermediación, concentración, economía y publicidad en la solución urgente de determinadas causas que afectan derechos especialmente protegidos, por lo que se le reconoce como un procedimiento abreviado, dentro de este procedimiento podemos encontrar las acciones relativas al silencio administrativo positivo y las del pago por consignación, conforme lo dispone el artículo el 327 del Código Orgánico General de Procesos; así como también todas las determinadas en el artículo 332 del cuerpo legal mencionado y estas son:

1. Las ordenadas por la ley.
2. Las acciones posesorias y acciones posesorias especiales, acción de obra nueva, así como la constitución, modificación o extinción de servidumbres o cualquier incidente relacionado con una servidumbre ya establecida, demarcación de linderos en caso de oposición y demanda de despojoviolento y de despojo judicial.
3. La pretensión relacionada con la determinación de la prestación de alimentos y los asuntos previstos en la ley de la materia y sus incidentes. Para la presentación de la demanda sobre prestación de alimentos no se requerirá patrocinio legal y para la presentación de la demanda bastará el formulario proporcionado por el Consejo de la Judicatura.
4. El divorcio contencioso. Si previamente no se ha resuelto la determinación de alimentos o el régimen de tenencia y de visitas para las y los hijos menores de edad o incapaces, no podrá resolverse el proceso de divorcio o la terminación de la unión de hecho. La o el juzgador, en todos los casos, deberá señalar la pensión provisional de alimentos a favor de las hijas e hijos menores de veintiún años o con discapacidad conforme con la ley.

5. Las controversias relativas a incapacidades y declaratoria de interdicción y guardas.
6. Las controversias relativas a honorarios profesionales, cuando la pretensión no sea exigible en procedimiento monitorio o en vía ejecutiva.
7. Los casos de oposición a los procedimientos voluntarios.
8. Las controversias originadas en el despido intempestivo de mujeres embarazadas o en período de lactancia y de los dirigentes sindicales, con la reducción de plazos previstos en el Código del Trabajo sobre el despido ineficaz.
9. Las controversias generadas por falta de acuerdo en el precio a pagar por expropiación.¹⁹

e) **Procedimiento Voluntario.**-Estos procedimientos se dan a partir de una solicitud procesal no contenciosa, pero que se reclama ante un órgano jurisdiccional en interés propio del solicitante, para que se determine una relación jurídica de índole privada. No persigue una decisión entre dos partes sino la relación al sujeto o sujetos que reclaman el ejercicio de la actividad judicial en los casos concretos.

En el caso que existiere la oposición de un interesado legítimo o controversias entre los peticionarios se cambia el procedimiento en contencioso.

Este tipo de procedimientos se encuentran establecidos en el Capítulo IV, Sección I, a partir del artículo 334 que establece los siguientes procedimientos voluntarios:

1. Pago por consignación.
2. Rendición de cuentas,
3. Divorcio o terminación de unión de hecho por mutuo consentimiento, siempre que haya hijos dependientes.
4. Inventario, en los casos previstos en este capítulo.
5. Partición.
6. Autorización de venta de bienes de niñas, niños y adolescentes y, de personas sometidas a guarda.²⁰

¹⁹ Código Orgánico General de Procesos, artículo 332, publicado en el Registro Oficial Suplemento 506 el 22 de mayo del 2015.

²⁰ Código Orgánico General de Procesos, Artículo 334, Registro Oficial No. 506 de 22 de mayo de 2015.

f) **Procedimiento Ejecutivo.-** Enmarcados a partir del Título II Capítulo I artículo 347 del COGEP. Son aquellos en los que la actividad jurisdiccional se activa cuando un acreedor basado en la existencia de un título ejecutivo demanda la tutela jurisdiccional para que se dé cumplimiento a la obligación existente en contra del deudor. Este procedimiento no busca la declaración de derechos pues este se encuentra contenido en un título valor o en cualquier documento calificado como ejecutivo.

El COGEP es muy específico al enumerar detalladamente los documentos que adquieren esta calidad de ejecutivos, siempre y cuando contengan la obligación de dar o hacer, y son los siguientes:

1. Declaración de parte hecha con juramento ante una o un juzgador competente.
2. Copia y la compulsas auténticas de las escrituras públicas.
3. Documentos privados legalmente reconocidos o reconocidos por decisión judicial.
4. Letras de cambio.
5. Pagars a la orden.
6. Testamentos.
7. Transacción extrajudicial.
8. Los demás a los que otras leyes otorguen el carácter de títulos ejecutivos.

g) **Procedimiento Monitorio.-** Es un nuevo procedimiento que se ha integrado al Código Orgánico General de Procesos, tiene su antecedente en la legislación uruguaya, este procedimiento se da cuando se determina la existencia de un documento o título vencido, deudas determinadas en dinero. “Es un procedimiento especial dado que se invierte el contradictorio, ya que el Juez puede ordenar inmediatamente el pago desde la resolución inicial, estableciendo para tal efecto el plazo de 15 días. Pudiéndose ejecutar directamente si el deudor no comparece dentro del plazo concedido o si lo hace allanándose. Tendrá el efecto de cosa juzgada, pudiendo efectuarse el embargo de los bienes del deudor señalados por el acreedor”.

No se puede interponer Recurso de Casación.²¹

El procedimiento monitorio se caracteriza básicamente por su estructura abreviada, y por el hecho que se busca cobrar una deuda determinada en dinero, sus principales requisitos son: que la deuda sea líquida, exigible y de plazo vencido. El juez, una vez presentada la demanda, realizará un control estricto de los requisitos, acompañados del “formulario” proporcionado por el Consejo de la Judicatura, y demás documentos que prueben el origen de la deuda.

Si el demandado no formula excepciones, la sentencia inicial pasa en autoridad de cosa juzgada y es susceptible de ejecución (a través del correspondiente proceso de ejecución). Si el accionado comparece y se excepciona, se instaura el contradictorio y se convoca a audiencia única en dónde se expondrán los alegatos y prueba necesarios para esclarecer el litigio, y posteriormente en la misma diligencia se dictará sentencia.²²El artículo 356 del COGEP, determina cuáles son las formas preexistentes de una deuda, para que se pueda acceder a este procedimiento, lo cual no debe exceder de un monto de “cincuenta salarios básicos unificados del trabajador en general”, deberá estar encaminado a los siguientes documentos:

1.- Mediante documento, cualquiera que sea su forma y que aparezca firmado por la deudora o el deudor o con su sello, impronta o marca o con cualquier otra señal, física o electrónica, proveniente de dicha deudora o dicho deudor.

2. Mediante facturas o documentos, cualquiera que sea su forma y clase o el soporte físico en que se encuentren, que aparezcan firmados por el deudor o comprobante de entrega, certificación, telefax, documentos electrónicos, que sean de los que comprueban la existencia de créditos o deudas que demuestren la existencia de la relación previa entre acreedora o acreedor y deudora o deudor.

Cuando el documento haya sido creado unilateralmente por la o el acreedor, para acudir al proceso deberá acompañar prueba que haga creíble la existencia de una relación previa entre acreedora o acreedor y deudora o deudor.

²¹ Asamblea Nacional de la República del Ecuador, Informe para el Segundo Debate del Proyecto de Código Orgánico General de Procesos, pág. 26, febrero del 2015.

²² Santiago, Pereira Campos, “Oralización de los Procesos Civiles en Uruguay”, revista disponible en biblioteca virtual CEJA (www.cejamericas.org). 2014, pág. 26

3. Mediante la certificación expedida por la o el administrador del condominio, club, asociación, establecimiento educativo, u otras organizaciones similares o de quien ejerza la representación legal de estas, de la que aparezca que la o el deudor debe una o más obligaciones, cuando se trate del cobro de cuotas de condominio, clubes, asociaciones, u otras organizaciones similares, así como valores correspondientes a matrícula, colegiatura y otras prestaciones adicionales en el caso de servicios educativos.
4. Mediante contrato o una declaración jurada de la o del arrendador de que la o el arrendatario se encuentra en mora del pago de las pensiones de arrendamiento por el término que señala la ley, cuando se trate del cobro de cánones vencidos de arrendamiento, siempre que la o el inquilino esté en uso del bien.
5. La o el trabajador cuyas remuneraciones mensuales o adicionales no hayan sido pagadas oportunamente, acompañará a su petición el detalle de las remuneraciones materia de la reclamación y la prueba de la relación laboral.²³

Ejecución.- Se expresan a través de mecanismos que hacen cumplir títulos de ejecución, es decir, “documentos” con fuerza ejecutoria que reconocen obligaciones ejecutables, se lo puede considerar como un proceso independiente a uno previo seguido para reconocer un derecho, nace ante el incumplimiento del obligado a dar, hacer o no hacer. Dentro de estos títulos están considerados se acuerdo al artículo 363 del COGEP los siguientes documentos: la sentencia ejecutoriada, el laudo arbitral, el acta de mediación, el contrato prendario y de reserva de dominio, la sentencia, el laudo arbitral o el acta de mediación expedidos en el extranjero, homologados conforme con las reglas del COGEP, las actas transaccionales y demás que establezca la ley. Es importante mencionar el cambio positivo respecto a este proceso, en pro de la tutela judicial efectiva, la cual es garantizar el cobro de las deudas, ya que el juzgador tendrá la facultad de acceder, a petición de parte, a los registros públicos de datos del ejecutado para recabar información relativa a sus bienes. La sentencia, para que pueda ejecutarse como tal, debe cumplir con ciertos presupuestos y, además, estar guiada por ciertos principios y procedimientos, entre los cuales se encuentran

²³Código Orgánico General de Procesos. Artículo 356 numerales 1, 2, 3,4 y 5. Registro Oficial Suplemento No. 506 de 22 de mayo de 2015.

la ejecución de obligaciones de dar, hacer y no hacer, el remate de los bienes embargados y la liquidación del crédito como requisitos fundamentales para la ejecución de una sentencia.

Una vez esclarecido el contenido estructural del COGEP, surgen algunas inquietudes respecto a la determinación de procesos y procedimientos.

El Libro IV se refiere a procesos, y dentro de este libro tenemos al Título I como Procesos de Conocimiento, enmarcando por capítulos a los procedimientos, como son: ordinario, contencioso tributario y contencioso administrativo, sumario, y en el capítulo IV al procedimiento voluntario.

Pero cuando se refiere al Título II, que debería ser otro “proceso”, ya que los anteriores procedimientos enunciados pertenecen al Proceso de Conocimiento, en este caso se establece al Procedimiento Ejecutivo, y dentro de este título tenemos los capítulos de procedimiento ejecutivo y procedimiento monitorio.

Surge la inquietud, que si el Título II debía ser “Proceso Ejecutivo” y dentro de este los procedimientos ejecutivo y monitorio. La clasificación que hace el Código Orgánico General de Procesos es ambigua y se presta a confusión. ¿Se podría catalogar como un error u omisión legislativa? ¿O simplemente un error de tipeo?, denominar al Título II como procedimiento ejecutivo, se presta a la confusión de que está contenido dentro de los procesos de conocimiento, cuando se trata de un proceso completamente diferente.

Del mismo modo tenemos el Libro V, denominado “Ejecución”, no especifica si es proceso o procedimiento, pero contiene en su Título I a la Ejecución y en el Título II al Procedimiento Concursal.

Inicialmente se hizo la diferenciación entre proceso y procedimiento, para tener una mejor visión de estos conceptos, y con ello se concluye que debió ser proceso ejecutivo y no procedimiento como Título III el cual contiene al procedimiento ejecutivo y monitorio.

En el mismo sentido, en el artículo 362 del COGEP, al referirse a la Ejecución, menciona al “conjunto de actos procesales para hacer cumplir las obligaciones contenidas en un título de ejecución”, es decir describe lo que es un proceso.

Para Vanessa Aguirre, se habla de procesos de ejecución, con la conciencia de que esta denominación, más amplia, incluye a todos los procedimientos que de una u otra forma involucren actividad de ejecución.²⁴

Esta autora, determina a la ejecución como un proceso o una fase procesal, lo cual el COGEP omite y no especifica nada, ni proceso ni procedimiento, por lo que se hace necesario conceptualizar a esta etapa mediante la aclaración de la autora ya mencionada:

La actividad jurisdiccional no implica únicamente decir el derecho. En muchas ocasiones se requiere una actividad posterior que transforme la realidad material del incumplimiento, y en ese aspecto, el proceso de ejecución se configura como el instrumento que ayuda a plasmar ese cambio.

La configuración de la ejecución como verdadera actividad jurisdiccional, con sus propias características, explica la existencia de un proceso de ejecución, en el cual se ejerce una acción (la ejecutiva) y se articula un sistema de contradicción, aunque restringido.²⁵

1.2.3 Naturaleza del Procedimiento Contencioso Administrativo.

El procedimiento contencioso administrativo responde principalmente al sistema inquisitivo de Estado a través de la prevalencia al Juez en la conducción del proceso y a los principios de inmediación, concentración y juridicidad que se encuentran contemplados con mayor vigor que en el proceso civil.

La naturaleza, extensión y límites de esta jurisdicción se encontraba delimitada en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, publicada en el Registro Oficial No. 338 de 18 de marzo de 1968, actualmente derogada por el COGEP; en su artículo 1 establecía que: *“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.”* Y en su artículo 2.- *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*

²⁴Vanessa Aguirre. “Líneas para un proceso de reforma a la justicia civil en Ecuador”. Iuris Dictio. Año 13 (2013), p. 129.

²⁵Vanessa Aguirre. El Proceso de Ejecución.

<http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/funcionjudicial/2013/09/20/proceso-de-ejecucion> (acceso: 27/04/2016).

general, si con ésta se infringe la ley en la cual se originan aquellos derechos". Estos artículos explican el origen de los recursos administrativos, dando la viabilidad al administrado para interponerlos frente a la vulneración de sus derechos en el actuar de la administración pública, lo que conlleva la propia esencia de un Estado de Derecho, al poder ventilar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo todas las pretensiones con el fin único de lograr la tutela de los derechos e intereses de los administrados.

El COGEP tiene carácter general por abarcar un amplio campo de materias: procedimiento civil, procedimiento laboral, procedimiento contencioso-tributario, procedimiento contencioso-administrativo, procedimiento de familia, mujer, niñez y adolescencia; y, procedimiento de inquilinato, y cualquier otra materia a excepción del procedimiento penal.

Adicionalmente, lo que norma el COGEP son los procesos, es decir, la aplicación diferenciada de cada uno de estos procesos determinados específicamente viabilizando la aplicación del Derecho a un caso concreto. Se entiende por proceso al "instrumento necesario y esencial para que la función jurisdiccional se realice, toda vez que no es posible concebir la aplicación del Derecho por virtud de los órganos estatales pre instituidos, sin que le haya precedido un proceso regular y válidamente realizado. Los actos que las o los juzgadores y las partes realizan, en la iniciación, desarrollo y extinción del mismo tienen carácter jurídico porque están pre ordenados por la ley instrumental".²⁶

El Código Orgánico General de Procesos ha establecido como procesos de conocimiento a los procedimientos contencioso administrativo y contencioso tributario que, dependiendo de la acción, seguirán la vía ordinaria o sumaria.

Estos permiten a los administrados demandar al Estado, es decir a los representantes legales de sus instituciones con el objeto de obtener la tutela efectiva de sus derechos, buscando el garantizar o restablecer la legalidad de los actos o contratos de la administración pública, incluso la desviación de poder.

El tratadista colombiano Carlos Betancur Jaramillo, al referirse a la jurisdicción contenciosa administrativa, afirma lo siguiente:

(...)“está constituida por el conflicto jurídico surgido entre el administrado y la administración, en torno a la actividad de ésta considerada como desconocedora del ordenamiento jurídico general o de los derechos subjetivos de aquél y planteado ante un organismo independiente que debe decidirlo mediante una sentencia, aplicando reglas

²⁶Omeba, *Enciclopedia Jurídica*, Torno XII Buenos Aires: Ed. Bibliográficas OMEBA, 1976, pp. 292.

propias. Así, el contencioso da la idea de contradicción o desacuerdo en la valoración jurídica de un acto, hecho o contrato de la administración”.²⁷

El juicio contencioso administrativo, tanto el de plena jurisdicción como el de anulación, aun diferenciando sus formas y su dirección, que son, respectivamente la defensa del derecho subjetivo y del derecho objetivo, se orientan hacia un mismo fin, que es la prevalencia de la legalidad y la defensa de los derechos de los administrados, que por acción u omisión del Estado han sido vulnerado en sus derechos; entre el derecho subjetivo y el interés legítimo hay una diferencia de grado.²⁸

El artículo 300 del COGEP, nos especifica detenidamente el objeto en el que recae la Jurisdicción Contenciosa Administrativa al referirse en los siguientes términos: “Las jurisdicciones contencioso tributaria y contencioso administrativa previstas en la Constitución y en la ley, tienen por objeto tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos o contratos del sector público sujetos al derecho tributario o al derecho administrativo; así como, conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico tributaria o jurídico administrativa, incluso la desviación de poder.

Cualquier reclamo administrativo se extinguirá, en sede administrativa, con la presentación de la acción contenciosa tributaria o contencioso administrativa. No serán admisibles los reclamos administrativos una vez ejercidas las acciones contencioso tributarias o contencioso administrativas.”

Con el COGEP el derecho al debido proceso deja de ser una garantía exclusivamente judicial, y principalmente referida a los asuntos penales, para ser aplicada indistintamente a la jurisdicción y a la administración.

Esta perspectiva implica una concepción del procedimiento administrativo, determinada por la presencia constante del derecho de defensa del administrado y no solamente referido a una defensa posterior y posible ante los jueces. En este sentido, los recursos de que dispone el administrado para solicitar la modificación o la revocación de los actos

²⁷ Carlos Betancur. *Derecho procesal Administrativo*, Bogotá-Colombia: Señal Editora, Cuarta Edición, 1994, pp. 31

²⁸ Rafael Bielsa. *Sobre lo Contencioso Administrativo*, Santa Fe, Argentina: Editorial Castellví S.A., 1964, pp. 142.

administrativos son necesariamente instrumentos del derecho de defensa y para ello resulta indiferente si se trata de un medio de defensa administrativo o jurisdiccional.²⁹

Los derechos de los administrados se encuentran establecidos claramente en nuestra Carta Marga que es la Constitución de la República del Ecuador.

Es importante resaltar el carácter constitucional que a través de los años ha adquirido la jurisdicción contenciosa administrativa, ya que la absoluta independencia de la Corte Constitucional, en el sentido del deber ser de esta entidad de los demás órganos estatales y su único sometimiento a la Constitución y a su propia Ley Orgánica sólo puede predicarse, pues, en su función estrictamente jurisdiccional de intérprete supremo de aquélla, quedando sujeto en su actividad residual al régimen jurídico-administrativo, y en él al control jurisdiccional. Si bien es cierto la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece en su artículo primero el objeto de esta ley como referente de la Justicia Constitucional y consagra lo siguiente: “Esta ley tiene por objeto regular la jurisdicción constitucional, con el fin de garantizar jurisdiccionalmente los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de la naturaleza; y garantizar la eficacia y la supremacía constitucional.”

La Ley no contiene esa previsión respecto a determinadas materias, como las relativas a la contratación o al ejercicio de su potestad reglamentaria, pero la naturaleza típicamente administrativa de aquéllos y el principio de sumisión de todos los poderes públicos al total ordenamiento jurídico que recoge el artículo 172 de la Constitución de la República que dice: “*Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley*”, lo cual, conduce inexorablemente a la misma a la fiscalización de la jurisdicción contencioso-administrativa.

CAPÍTULO II: PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA.

Para el desarrollo de la presente investigación jurídica se hace imprescindible comparar algunas legislaciones de la Región, y en especial tener conocimiento de cuáles

²⁹La “exigencia de la vía gubernativa se convierte en un instrumento en favor del administrado, pues se amplía su posibilidad de defensa, no sólo en vía gubernativa, sino posteriormente en vía judicial”: C.E., secc. I, sent. 11/10/06, rad. 3697. Colombia.

son las acciones o recursos que se pueden presentar ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para la impugnación de los actos administrativos.

Con este proceso de cambio normativo que vive el Ecuador con la entrada en vigencia del Código Orgánico General de Procesos (COGEP), el cual tiene incidencia directa con la jurisdicción contenciosa administrativa, al derogar la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y agregar otro tipo de acciones.

No podemos dejar de resaltar el cambio procesal, que se ha venido desarrollando a lo largo de la región de una manera generalizada.

Antes de mencionar lo contendiente a la jurisdicción contenciosa administrativa, se hace imprescindible tomar en consideración el antecedente de los cambios a nivel regional que sirvieron para dar origen al COGEP en el Ecuador, a través de la búsqueda de la implementación de la oralidad en los procesos no penales, lo cual se fue incorporando paulatinamente en varias legislaciones de América Latina, reformas y nuevas leyes que han marcado el inicio de este proceso de transformación de la justicia, en pro de la celeridad, economía procesal, inmediación y demás garantías y principios que un proceso oral debe garantizar.

En primer lugar tenemos el caso de Argentina, que siendo un país federal, por lo cual posee un sin número de leyes y reformas, desde mediados del siglo pasado, ha buscado introducir audiencias al sistema procesal civil, lamentablemente sin éxito como tal, ya que la oralidad no ha podido desarrollarse por sí misma sino a la sombra de los procesos escritos.³⁰

En México otro país federal, probablemente la reforma más relevante del último tiempo se ha dado a nivel de la federación con la introducción del juicio oral en materia mercantil (reforma al Código de Comercio de 2011).³¹

³⁰ Eduardo Oteiza, "El Fracaso de la Oralidad en el Proceso Civil Argentino. Informe Nacional presentado en el Coloquio de Valencia de 2009 "Oralidad y Escritura en un Proceso Civil Eficiente" de la Asociación Internacional de Derecho Procesal (AIDP). Disponible en World Wide Web: <http://www.uv.es/coloquio/coloquio/informes/ip4arg.pdf> (acceso: 18-01-2016).

³¹ Erick Ríos, "La oralidad en los procesos civiles en América Latina". Centro de Estudios de Justicia de las Américas. (2013), p. 6.

El caso de Costa Rica, la reforma se encaminó en procesos de familia y laboral, los cuales abandonaron su fisonomía escrita y adquirieron el carácter de la oralidad sin necesidad de cambios legislativos. Estas reformas fueron impulsadas por la Corte Suprema de Justicia a partir de antiguas normas procedimentales que preveían algunas formas de oralidad como las audiencias, las cuales no se venían practicando anteriormente en el procedimiento civil, pero sí respecto a normas constitucionales y de derecho internacional.³²

Colombia es un claro ejemplo de la intensidad que ha adquirido el movimiento reformista hacia la oralidad. En el año 2014 se aprueba el Código General del Proceso que es aplicable a un gran universo de conflictos no penales, tales como civil-comercial, familiar o agrarios.³³

En Chile las reformas se desarrollaron en torno a las materias de familia y laboral. La reforma hacia la oralidad se dio inicialmente dentro de lo penal que comenzó a regir en el año 2000, a través de un programa de implementación gradual. Tiempo después se fueron instalando nuevas reformas y cambios, ya en los años 2004 y 2005 se promulgan las Leyes 19.968 que crea los Tribunales de Familia y también norma sus procedimientos y la ley 20.087 que sustituye el procedimiento laboral contemplado en el Código del Trabajo. Ambas reformas abandonan los procedimientos escritos y en su lugar consagran la oralidad procesal.³⁴

En Perú, como parte de este movimiento reformativo de la Región se promulgaron la Ley 26.636 denominada “Ley Procesal del Trabajo” de 1996 que establecía un procedimiento oral, que sin embargo, no fue practicado. Posteriormente, se dicta la Ley 29.497 de 2010, más conocida como “Nueva Ley Procesal del Trabajo”. Al respecto el profesor Paul Paredes sostiene que la reforma:³⁵

³² Ibíd.

³³ Ibíd.

³⁴ Id., p. 8

³⁵ Erick Ríos, “La oralidad en los procesos civiles en América Latina”. Óp. Cit., p. 10.

“...ha sido impulsada sobre la oralidad porque, en los hechos, la justicia laboral ha venido actuando, estructuralmente formal y sustantivamente como un proceso escrito. Bajo la vigencia de la Ley Procesal del Trabajo muy difícilmente se podría haber afirmado que los procesos laborales eran orales. ¿Por qué? Porque en el momento de la audiencia única los participantes no interactuaban. La audiencia solo tenía el carácter de una etapa más por cumplir y, por tanto, resultaba inevitablemente inútil”.³⁶

El proceso de reforma en Perú fue liderado, al igual que en Chile, por el Ministerio del Trabajo y gracias también a un componente altamente académico. El Ministro del Trabajo de ese entonces, el Dr. Mario Pasco Cosmópolis, invitó a colaborar al trabajo de redacción del anteproyecto a distintos profesores universitarios, quienes contribuyeron con sus conocimientos ante este proyecto.³⁷

Una vez acotado un antecedente generalizado respecto de la oralidad y los cambios procesales a lo largo de la región, se puntualiza lo referente a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, para lo cual se procede a analizar y comparar tres legislaciones escogidas por la cercanía, origen y nivel jurídico.

Se han escogido tres legislaciones: España Colombia y Argentina.

2.1 La Jurisdicción Contenciosa Administrativa en la legislación Española.

Para analizar, el procedimiento contencioso administrativo en la jurisdicción Española, es preciso, remitirse a la Ley 29/1998, de 13 de julio, cuya última modificación se dio el 22 de abril del 2016.

La Jurisdicción contenciosa administrativa se encarga de resolver las reclamaciones efectuadas por los ciudadanos o personas jurídicas frente a la Administración del Estado, en sus diferentes organismos públicos.

³⁶Paul Paredes, “La oralidad en el nuevo proceso laboral peruano y el acceso a la justicia (al sistema jurídico laboral)”. http://www.canoparedes.com.pe/site/images/stories/Oralidad_y_procesos1.pdf (acceso: 17-01-2016).

³⁷Javier Arévalo, “Antecedentes de la Reforma del Proceso Laboral en el Perú.” Academia de La Magistratura del Perú. Doctrina y Análisis sobre la Nueva Ley Procesal del Trabajo. Lima, Perú: 2010. p. 15. http://sistemas.amag.edu.pe/publicaciones/libros4/contenidos/texto_nueva_ley_procesal_trabajo_noimprimib.pdf (acceso: 18-01-2016).

A través de la jurisdicción contenciosa administrativa que pertenece a un poder independiente que es el Judicial se controlan los actos de la Administración o Función Ejecutiva, determinando así, si dichos actos están apegados a la ley.

El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. También es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en esta Ley.³⁸

El artículo 106 de la Constitución³⁹ española dispone que: “Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”.

Corresponde también a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo autorizar, mediante auto, la entrada en los domicilios y en los restantes edificios o lugares cuyo acceso requiera el consentimiento del titular, cuando ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración.

Los procedimientos que pueden seguirse en este orden jurisdiccional se encuentran regulados como se dijo anteriormente por la Ley 29/1998 que regula la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, dentro de la cual encontramos los siguientes procedimientos:

a) **Procedimiento ordinario.**- El recurso contencioso administrativo se encuentra regulado desde los artículos 43 al 77 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Antes de la interposición del recurso contencioso, el recurrente habrá de cumplir un requisito previo, consistente en el agotamiento de los recursos administrativos (hasta poner fin a la

³⁸Ley 29/1998 Jurisdicción Contenciosa Administrativa (España). Artículo 25. Boletín Oficial 167 de 14 de julio de 1998.

³⁹Aprobada por las Cortes Generales en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978, ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978 y sancionada por S.M. el Rey ante las Cortes el 27 de diciembre del mismo año (Boletín Oficial del Estado núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

vía administrativa), o bien formular las reclamaciones que procedan contra la inactividad administrativa, o su actuación material por vía de hecho.

Este procedimiento se inicia mediante la presentación del escrito de interposición por parte del recurrente. Una vez admitido el recurso, el órgano jurisdiccional ha de solicitar a la Administración recurrida la remisión del expediente de que se trate, se le concede un plazo de 20 días para que presente escrito de demanda en la que se hará referencia a los hechos, fundamentos de derecho y pretensiones que desee formular, así como los documentos que procedan para defender su derecho. La prueba se regirá por las reglas contenidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil, dándose 15 días de plazo para proponer, y 30 días para practicar. Los pronunciamientos de la Sentencia podrán consistir en la inadmisibilidad de la demanda, su estimación o desestimación total o parcial, y la eventual condena en costas.

b) Procedimiento abreviado.- Se regula en el artículo 78 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Este procedimiento se aplica cuando los Juzgados de lo Contencioso Administrativo, y los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo conozcan de la ejecución de actos firmes, de cuestiones relativas al personal de las Administraciones, de los asuntos de extranjería e inadmisión de peticiones de asilo político, de dopaje en materias deportivas, y de las cuestiones que tengan una cuantía inferior a 30.000 €.

Es un procedimiento esencialmente oral centrado en el acto de la vista, donde se fijan los hechos y se formulan alegaciones, también son orales las conclusiones que se presenten tras la prueba. Algunas particularidades de trámite en relación al procedimiento ordinario, destacando que la iniciación se produce directamente por demanda (en el procedimiento ordinario puede darse, pero en escasos supuestos); así mismo, el trámite de prueba no permite la formulación de preguntas y repreguntas a los testigos.

c) Procedimientos especiales.- dentro de estos procesos tenemos:

1. Procedimiento para la protección de los Derechos Fundamentales de la persona, artículos 114 a 122 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, y que limita su objeto a las violaciones de los Derechos Fundamentales. Se caracteriza por ser un

procedimiento desarrollado bajo los principios de preferencia y celeridad, con intervención preceptiva del Ministerio Fiscal.

2. Cuestión de ilegalidad, artículos 123 a 126 de la Ley 29/1998; surgen como consecuencia de la estimación de un recurso indirecto, y se plantean por el órgano judicial que anuló un acto que aplicaba un Reglamento ilegal. Para que se produzca una anulación erga omnes del Reglamento, el órgano de origen deberá plantear la cuestión ante el órgano competente para anular disposiciones generales.

3. Procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos (artículo 127). La Administración General y la autonómica pueden suspender los actos o acuerdos de Corporaciones de Derecho Público y Entidades Públicas que consideren lesivos para su competencia o para el interés general. Tras dicha suspensión, la Administración recurrente deberá interponer recurso contencioso administrativo contra el acto o acuerdo que haya suspendido.

Es importante mencionar que esta Ley también regula lo que son las Medidas cautelares en lo contencioso administrativo en los artículos 129 a 136 del capítulo V, en los que establece las normas generales de las medidas cautelares, frente a actos, frente a disposiciones generales, frente a la inactividad de la Administración, frente a la inejecución de actos administrativos y frente a la vía de hecho, así como las normas procedimentales.

De acuerdo al artículo 131 de la Ley 29/1998, el incidente cautelar se sustanciará en pieza separada, de naturaleza accesoria al proceso principal, teniendo carácter contradictorio, por lo que deberá escucharse a todas las partes y practicarse las pruebas propuestas y admitidas.

Finalmente dentro del proceso de Ejecución de las sentencias como potestad corresponde al órgano jurisdiccional que conoció del asunto en primera o única instancia.

Dentro de las medidas que pueden adoptar los órganos jurisdiccionales cabe la imposición de multas coercitivas periódicas al funcionario público responsable del incumplimiento, pudiendo llegar a exigir la responsabilidad penal del mismo.

2.2 La Jurisdicción Contenciosa Administrativa en la legislación Colombiana.

Se encuentra regulada por la Ley 1437 de 2011, mediante la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.⁴⁰ En este código, a partir del artículo, 103, en la Segunda Parte del código se regula la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la cual tiene por objeto conocer las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

La legislación colombiana presenta las siguientes acciones que conoce la Jurisdicción contenciosa administrativa, las cuales buscan la nulidad del acto administrativo, demandado así la tutela del orden jurídico, a fin de que aquel quede sin efecto por contrariar las normas superiores del derecho.

- a) **Nulidad por inconstitucionalidad**⁴¹.- Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución. También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.

El trámite de este tipo de acción se encuentra enmarcado en el artículo 184 de la ley, el cual sugiere un proceso especial para su tramitación.

- b) **Nulidad**.⁴² Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia

⁴⁰Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Colombia). Diario Oficial 47.956 de enero 18 de 2011.

⁴¹Ibídem, artículo 135.

⁴²Ibídem. Artículo 137.

y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

- c) **Nulidad electoral.**⁴³ Cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. Igualmente podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas.

En elecciones por voto popular, las decisiones adoptadas por las autoridades electorales que resuelvan sobre reclamaciones o irregularidades respecto de la votación o de los escrutinios, deberán demandarse junto con el acto que declara la elección.

- d) **Nulidad de los actos administrativos contractuales.**⁴⁴ Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su inexistencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas.

Estas acciones serán tramitadas mediante el procedimiento determinado en la ley, el cual se presenta de una manera generalizada, a excepción del trámite especial de nulidad por inconstitucionalidad.

2.3 La Jurisdicción Contenciosa Administrativa en la legislación Argentina.

La Ley 4.106 publicada con Boletín Oficial, 11 de Marzo de 1987, vigente y de alcance general, señala como competente para conocer las causas al Superior Tribunal de Justicia de la Provincia quien decidirá en instancia única las acciones y recursos reglados por la Ley.

⁴³Ibíd. Artículo 139.

⁴⁴Ibíd. Artículo 141.

Antes de acceder a la vía judicial se deberán agotar todos los recursos administrativos previstos en la ley 3460.

Dentro de la tramitación de los recursos administrativos en la legislación argentina existe el Procedimiento Acelerado⁴⁵, el cual podrá ser solicitado a pedido de parte y cuando existan "prima facie" irregularidades en la decisión administrativa que pueda ocasionar daños graves si se ejecuta, se podrá dictar resolución disponiendo la abreviación de los plazos procesales.

Se presentan las siguientes acciones:

- a) **Acción Procesal Administrativa.**- En la acción contenciosa administrativa, el demandante podrá pretender⁴⁶: a) La anulación total o parcial de la decisión administrativa impugnada. b) El restablecimiento o reconocimiento del derecho o interés vulnerado, desconocido o inculcado. c) El resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos. d) La interpretación que corresponda a la norma de que se trate, previo el trámite del Título Sexto. e) La anulación total o parcial de los actos irrevocables administrativamente, previamente declarados lesivos públicos por razones de ilegitimidad.

- b) **Acción de Interpretación**⁴⁷.-Para iniciar la acción de interpretación el interesado deberá pedir a la Autoridad Superior que declare cual es la interpretación que corresponde a la norma.

El procedimiento será el ordinario, con las especificaciones de cada acción, a excepción del procedimiento acelerado establecido en el artículo 22 de la ley, siempre y cuando exista la amenaza de producirse un daño grave al administrado, lo cual será determinado por el Tribunal.

Para terminar este capítulo, se hace preciso resaltar las marcadas diferencias para impugnar los actos administrativos en sede jurisdiccional, en la legislación española, de

⁴⁵Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa (Argentina). Artículo 22. Boletín Oficial, 11 de Marzo de 1987.

⁴⁶Ibídem. Artículo 55.

⁴⁷Ibídem. Artículo 88.

dónde hemos asimilados ciertos criterios semejantes en torno a la normativa, sus acciones están distribuidas en base a sus clases de procedimiento, dentro de los cuales están el ordinario, abreviado y especial, y en base al procedimiento se encuentran distribuidas las acciones por la que puede optar el administrado para reclamar un derecho que haya lesionado la administración pública.

En la legislación colombiana, el procedimiento está enmarcado dependiendo de la clase de acción que se pretende demandar, en torno a las nulidades, las cuales seguirán un procedimiento ordinario a excepción de la nulidad por inconstitucionalidad, el cual sugiere un procedimiento especial.

En Argentina, el procedimiento está dado según la clase de acción, y se podrá optar por un procedimiento acelerado previa la solicitud y aceptación por parte del Tribunal ante la amenaza de un daño grave, en el cual se omitirán algunas audiencias en pro de la celeridad.

En el Ecuador, los 6 tipos de acciones establecidas en el COGEP serán tramitadas con procedimiento ordinario a excepción de las acciones especiales del silencio administrativo positivo y el pago por consignación que se tramitarán a través del procedimiento sumario.

El COGEP, al ser un código integral que abarca todas las materias no penales excepto electoral y constitucional, no se encuentra determinado de una manera amplia el procedimiento contencioso administrativo ya que solo se enumeran las acciones y se determina qué procedimiento seguir, el cual es general para todas las materias, es decir se pierde la especificidad y ciertos hitos especiales propios de esta materia.

Las legislaciones analizadas tienen su propio código o ley especializada respecto de la jurisdicción contenciosa administrativa, mientras que el Ecuador, en pro de la unificación, celeridad, oralidad, inmediación y economía procesal, se rompió con ese hito y generalizó la tramitación procesal de las materias no penales y dentro de esas la contenciosa administrativa, materia de esta investigación.

La modernización de nuestro sistema procesal, pretende enmarcar la diferencia con las otras legislaciones, las cuáles no están encaminadas del todo a la oralidad y celeridad del procedimiento, y sólo podrán accionar un procedimiento abreviado (España); procedimiento acelerado (Argentina) y el trámite especial de nulidad por

inconstitucionalidad en Colombia; y nosotros con el procedimiento sumario, pero sólo dado en dos de las acciones especiales que tenemos, procedimientos que buscan un trámite más rápido y eficaz dependiendo el tipo de acción que se pretenda seguir.

Es importante señalar que la clasificación de acciones que se puede interponer ante el Contencioso Administrativo es muy variada, en España existen tres acciones, en Colombia cuatro, Argentina dos y Ecuador actualmente cuatro acciones y las especiales a su vez se subdividen en 6 subespecies de acciones. Anteriormente, en la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, teníamos dos clases de recursos (subjetivo y objetivo); actualmente se amplió la gama de acciones, es decir las acciones anteriormente estaban contenidos en esos dos recursos, ahora se tramitan de forma individualizada, lo que hizo el COGEP fue sacarlos de los dos recursos, e individualizar su proceso, así como especificar su procedimiento y diferenciarlos por lo mismo en trámite ordinario y trámite sumario. Sin duda, esta nueva clasificación facilita el accionar del administrado, ya que puede dilucidar el procedimiento de acuerdo al objeto de su acción ante el Contencioso Administrativo, si bien es cierto las acciones son más amplias, pero eso no significa un avance como tal en defensa del administrado, por ejemplo, la legislación española establece que pueden demandarse los actos inclusive de mero trámite que ponen fin al proceso, en Ecuador, eso no es posible, ya que el artículo 326 numeral 1 del COGEP es muy claro cuando determina que se puede accionar en contra de hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos, más no actos de trámite como en el caso de España.

CAPÍTULO III: LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA EN EL ECUADOR.

La jurisdicción contenciosa administrativa, es competente cuando en un litigio una de las partes, actora o demandada es el Estado o una de sus instituciones, establecidas en el artículo 225 de la Constitución de la República que consagra:

Art. 225.- El sector público comprende:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.⁴⁸

Con la entrada en vigencia del COGEP, la normativa procesal se unificó en un solo cuerpo legal; la jurisdicción contenciosa administrativa también se ha visto involucrada en cambios, y uno de ellos es respecto a las acciones en el proceso contencioso administrativo, a través de los recursos que pueden ser interpuestos por personas naturales o jurídicas contra: actos, reglamentos y resoluciones de la Administración Pública o de las personas jurídicas semipúblicas. Se pretende agilizar los plazos para la realización de la audiencia de juicio, a 30 días término.

Uno de los cambios más importantes que presenta el COGEP es la ampliación de sus recursos o acciones en comparación con la derogada Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en la cual se tenía dos clases de recursos:

-Recurso de plena jurisdicción o subjetivo que ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo.

-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.⁴⁹

⁴⁸ Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

⁴⁹ Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Artículo 3. Registro Oficial No. 338 de 18 de marzo de 1968.

La jurisprudencia ecuatoriana aceptó, cuando estuvo en vigencia la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, que el administrado pudiera demandar la ilegalidad del acto administrativo, junto con la nulidad de éste, cuando se daban las circunstancias de nulidad señaladas en el artículo 59 de la LJCA⁵⁰. Dado que el COGEP, al tratar de la legitimación activa en el proceso administrativo y tributario⁵¹ utiliza la conjunción disyuntiva "o", se podría pensar que ya no sería posible que el administrado demandara conjuntamente la ilegalidad y nulidad del acto administrativo, por tratarse de acciones incompatibles y contradictorias.

Anteriormente, si a un servidor público excluido de su trabajado se le aceptaba su demanda por considerar que el acto administrativo era ilegal, el servidor podía reincorporarse al trabajo, y si, además, se declaraba nulo el acto, tenía derecho a que se le pagara desde la fecha en que fue cancelado.

En el COGEP se contempla una nueva clasificación, basada en cuatro acciones, por lo tanto esta nueva clasificación es más descriptiva y específica que los dos recursos anteriores, está determinado de la siguiente forma:

1. De plena jurisdicción o subjetiva: ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos. Procede también esta acción contra actos normativos que lesionen derechos subjetivos.

2. De anulación, objetiva o por exceso de poder: tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo y puede pro- ponerse por quien tenga interés

⁵⁰ Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Art. 59.- Son causas de nulidad de una resolución o del procedimiento administrativo:

a) La incompetencia de la autoridad, funcionario o empleado que haya dictado la resolución o providencia.

b) La omisión o incumplimiento de las 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 influyan en la decisión.

⁵¹ Código Orgánico General de Procesos. Art. 303.- Legitimación activa. Se encuentran habilitados para demandar en procedimiento contencioso tributario y contencioso administrativo:

1. La persona natural o jurídica que tenga interés directo en demandar la nulidad o ilegalidad de los actos administrativos o los actos normativos de la administración pública, ya sea en materia tributaria o administrativa.

directo para deducir la acción, solicitando la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal.

3. De lesividad: pretende revocar un acto administrativo que genera un derecho subjetivo a favor del administrado y que lesiona al interés público.

4. Especiales: Son acciones especiales:

- a) La acción por silencio administrativo,
- b) El pago por consignación cuando el consignador o consignatario sea una de las instituciones comprendidas en la Constitución de la República.
- c) Responsabilidad objetiva del Estado.
- d) La demanda de nulidad de contrato propuesta por el Procurador General del Estado de conformidad con la ley.
- e) Las controversias en materia de contratación pública.
- f) Las demás que señale la ley.⁵²

Se debe tomar en cuenta que se formularon cambios muy importantes, por ejemplo que ya no se denominarán recursos al de plena jurisdicción o subjetivo y al de anulación, objetivo o por exceso de poder, ahora serán acciones del proceso contencioso administrativo; incluyéndose como tal al de Lesividad, que se encuentra determinado en el art. 97 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, ERJAFE declarada por la administración e interpuesta ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Estos cambios procesales en cierto modo formulan nuevas formas de ejercer acciones ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya que así el administrado tendrá más claro el panorama sobre qué tipo de acción ejercer en defensa de sus intereses.

Esta gama de acciones, más ilustrativas para el administrado pueden resultar acertadas, pero al mismo tiempo se debe precautelar la necesidad de realizar un análisis previo de la situación del Tribunal Contencioso Administrativo en razón de identificar y cuantificar qué tipo de acciones son las más recurrentes y así propender a la agilidad procesal contando con el talento humano adecuado en la administración de justicia contenciosa administrativa.

⁵²Código Orgánico General de Procesos. Artículo 390. Registro Oficial No. 506 de 22 de mayo de 2015.

Este nuevo planteamiento del procedimiento y acciones en el proceso contencioso-administrativo denota un cambio importante, pero debe ir acompañado de reestructuración administrativa y procesal, es decir de todos los intervinientes en el proceso.

El artículo 391 del del Código Orgánico General de Procesos dice: “Procedimiento de las acciones en proceso contencioso administrativa. Todas las acciones contencioso administrativas se tramitarán en proceso ordinario, salvo las acciones relativas al silencio administrativo positivo y las de pago por consignación que se tramitarán en proceso sumario”.

Este es un cambio transcendental ya que todos los recursos ante el Contencioso Administrativo se venían dando mediante proceso ordinario.

Se ha venido generando la concepción de la jurisdicción contenciosa administrativa como jurisdicción revisora, ya que las acciones están tendientes a ser revisadas por la jurisdicción así como la inactividad de la Administración, que tan frecuentemente ha causado innumerables lesiones a los derechos y libertades de los administrados, a veces remediabiles a través del mecanismo de la inactividad formal del silencio administrativo. En un Estado de Derecho y Justicia como el nuestro, es de vital importancia la protección de los derechos y libertades establecidos en la Constitución de la República que cobran valor reforzado un sistema de garantías de los derechos, por lo que la instauración de un proceso de carácter sumario para el ejercicio de ciertas acciones ante el Contencioso Administrativo genera una protección más efectiva de los derechos respecto a la economía procesal y celeridad.

Entre las acciones procesales administrativas comunes en las diversas legislaciones de la región, doctrinariamente puede encontrarse las siguientes:

- a) Acción procesal administrativa de plena jurisdicción, por la que el administrado solicita del órgano jurisdiccional la anulación total o parcial del acto y el reconocimiento de la situación jurídica, con el correspondiente resarcimiento indemnizatorio. Esta acción tutela derechos subjetivos.
- b) Acción procesal administrativa de nulidad, anulación o ilegitimidad, por la que el administrado peticiona la tutela de intereses legítimos, pretendiendo, ante el órgano jurisdiccional, la anulación total o parcial de la decisión impugnada a los efectos del

restablecimiento del derecho objetivo violado, aunque sin derecho a reparación pecuniaria.

c) Acción procesal administrativa de lesividad, por la que la administración pretende ante el órgano jurisdiccional la anulación de un acto administrativo que declaró derechos a favor de un particular (acto estable), pero que es, además de ilegal, lesivo a los intereses de la administración.⁵³

Se puede apreciar que la acción de lesividad es parte de los recursos ante el Contencioso Administrativo una vez declarada por la administración, su proceso o trámite no consta en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo sino en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), más ahora en el COGEP, se vuelve parte de las acciones ante el Tribunal Contencioso Administrativo. Como señala Guaita, lo decisivo en el proceso de lesividad es que la demanda proceda del mismo sujeto público que dictó el acto impugnado. Por vía procesal administrativa, mediante las acciones que se impugnan actos administrativos.⁵⁴ Es decir que la acción de lesividad debe ir de la mano de los recursos subjetivo y objetivo y no constar como en nuestro caso en otro cuerpo normativo.

De acuerdo a la sentencia dictada por la Corte Nacional de Justicia en el 2013, sobre la declaratoria de lesividad, se expresó conceptualmente lo siguiente: "La declaratoria de lesividad, como todo acto administrativo, requiere de un procedimiento previo, el mismo que garantiza la corrección jurídica de dicha declaratoria. En virtud del principio fundamental de legalidad y juridicidad, el procedimiento administrativo previo a la declaratoria de lesividad asegura que la decisión que se adopte se fundamente en el Derecho. Además la declaratoria de lesividad tiene que ser motivada, como dispone el artículo 23 numeral 13 de la CPR pues constituye un acto administrativo que afecta a las personas. Por lo demás, tal declaratoria debe observar las garantías del debido proceso" (Juan Carlos Benalcázar Guerrón, Derecho Procesal Administrativo Ecuatoriano, jurisprudencia dogmática y doctrina, pág.225).⁵⁵

⁵³José Dromi. *Comentarios al Código Procesal Administrativo de Mendoza, en Cuadernos del Instituto de Administración Pública*, Mendoza: Univ. Nae. de Cuyo, Fac. de Ciencias PoI. y Soc., 29, 1973, pp. 56 ss.

⁵⁴Aurelio Guaita. *El proceso administrativo de lesividad*. Barcelona. 1953. pp. 20.

⁵⁵Corte Nacional de Justicia. Acción de Lesividad. Expediente de casación 58. RO 69. 13-nov-2013.

La Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia ha sostenido que "no es posible declarar extinguido, en sede administrativa un acto administrativo regular del que se desprenden derechos para el administrado, sino en virtud de la declaración judicial del acto" y que "si del acto administrativo regular se desprenden derechos para el administrado, su extinción no podrá ser efectuada, si es que no media la declaración de lesividad, esto es un nuevo acto administrativo del que se desprenda la voluntad de la Administración Pública en el que se justifiquen (con motivación que se ajuste al mandato del artículo 24, numeral 1 de la Constitución) las razones (de oportunidad, mérito, conveniencia o legalidad) por las que se busca la extinción del acto precedente, y, fundamentalmente, el subsecuente ejercicio de la acción de lesividad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa" (caso 30-2005, Gaceta Judicial, septiembre 2007-octubre 2008, pág. 2061).

En el COGEP se la sitúa directamente la acción de lesividad y el plazo para interponerla, pero más el procedimiento como tal seguirá constando en el ERJAFE y la jurisprudencia sobre este tópico.

Por otro lado se debe señalar que el pago por consignación que por su naturaleza ha seguido un proceso ordinario, con este proyecto normativo cambia a sumario, y se presenta como una acción ante el Tribunal Contencioso Administrativo lo cual genera una gran expectativa de agilidad procesal y cambio de la materia como tal. Teniendo en consideración que "la consignación es un acto voluntario, que permite al deudor depositar judicialmente el precio de una cosa o cualquier cantidad, aspecto que puede o no ser aceptado por el acreedor, denotándose en forma evidente que el juicio de consignación no discute ningún derecho controvertido, para que sea, entonces, considerado juicio declarativo".⁵⁶

La naturaleza del juicio de consignación está determinada en el artículo 1642, del Código Civil, al decir: "Consignación es el depósito de la cosa que se debe, hecho a virtud de la repugnancia o no comparecencia del acreedor a recibirla, y con las formalidades necesarias, en manos de una tercera persona".

⁵⁶ Corte Suprema de Justicia. Gaceta Judicial 8. Serie 17. 2 oct-2001.

En el juicio de consignación, no se discute la existencia de la obligación, sino, por el contrario tiene como finalidad establecer si lo consignado cumple o no con el valor total de la obligación en los términos del numeral 5 del artículo 1643 del Código Civil, y de este modo surta el efecto jurídico de extinguir la obligación sin que los juzgadores de instancia puedan determinar cuál es el valor de la obligación como tal.

La Corte Suprema estableció que el juicio de consignación es asunto de jurisdicción voluntaria, se convierte en contencioso al darse el repudio del acreedor a lo consignado, disponiendo la Ley que en este caso la causa se sustancie en la vía ordinaria, pero para efectos de tramitación, más no para efectos de declaración de un derecho, cual es la naturaleza del juicio declarativo y consecuentemente convertirse en un juicio de conocimiento, es decir, no concurre uno de los elementos sustanciales de los juicios de conocimiento, cual es de declarar o extinguir un derecho que en el futuro no se volverá a discutir procesalmente, en atención a que el pago por consignación constituye un acto jurídico unilateral o de pendiente, conforme a la disposición del artículo 1642 del Código Civil.

Al respecto, Ernesto C. Wayar, en su obra "El pago por consignación", Pág. 83, citando un fallo de la C. N. Comercio, dice:

"El pago es un acto jurídico unilateral que queda perfeccionado con la declaración de voluntad que la manifiesta. Por ello, carece de fundamento la argumentación de que el dinero dado en pago aún pertenece a la concursada, toda vez que, tratándose el dinero de una cosa mueble, la traslación del dinero se perfecciona con la tradición. "Según este criterio el depósito hace perder al consignante el dominio sobre el objeto consignado y produce los efectos del pago. Pero queda expedito el derecho del consignante a retirar el depósito, pues éste es revocable, ya que la pérdida del patrimonio no es definitiva, sino condicionada, que en unos casos puede ser resolutoria y otros suspensiva. Y siendo revocable el pago por consignación engendra un derecho de restitución en favor del deudor y extingue el derecho del acreedor para aceptar tal consignación. Esto hace que el pago consignatorio no sea un hecho definitivo de extinción de una obligación, aspecto que puede ser objeto de un nuevo proceso conciliatorio"⁵⁷

Esta nueva clasificación de acciones ante el Contencioso Administrativo conlleva cambios de gran trascendencia procesal, por lo que es importante analizar cada una de las

⁵⁷Ibíd.

acciones y la forma en cómo se llevarán a cabo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Los cambios buscan profundizar una nueva cultura de unificación procesal, pero es necesario analizar si estos cambios van a proteger al administrado.

La determinación de acciones especiales como el silencio administrativo, el pago por consignación, acciones derivadas de propiedad intelectual, en la cual inclusive se cambia de vía ordinaria para ser sumaria.

Ese cambio procesal debe analizarse conforme se vaya desarrollando los procesos ante el Tribunal, ya que todas las acciones hasta ahora vigentes han sido por vía ordinaria.

Por lo cual es importante profundizar en estos cambios procesales respecto de las acciones ante el Contencioso Administrativo, y sobre todo encaminar la nueva teoría del procedimiento sumario en el silencio administrativo y el pago por consignación.

El Código Orgánico de la Función Judicial, fija la competencia de los Jueces de lo Contencioso Administrativo a partir del artículo 216.

En el artículo 217 se establecen las atribuciones y deberes de los jueces que integran las salas de lo contencioso administrativo, en quince numerales se distribuyen las causas y acciones que podrá conocer, las cuales tienen total relación con las acciones establecidas en el COGEP, pero sin duda se dejaron de lado algunas acciones, como son las de la Ley de Propiedad Intelectual, de las cuales el COGEP no menciona nada; el COFJ especifica varios actos de las administración en general que pueden ser impugnados o conocidos por los jueces de lo contencioso, por ejemplo conocer de las acciones de prescripción de créditos fiscales no tributarios que propongan contrala administración nacional, regional, municipal o de las demás personas jurídicas que integran el sector público, surge la inquietud, de qué tipo de acción se debe recurrir para proponer ante el Contencioso Administrativo para que se tramite este proceso; serán los jueces los encargados de dilucidar el procedimiento como tal para proponer las diversas acciones de las que dispone el administrado en pro de la defensa de sus intereses.

3.2 De las Acciones previstas en otras leyes que se remiten al Código Orgánico General de Procesos.

Algunas de las acciones que contiene el COGEP respecto de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, tienen su origen en otras leyes, o su impugnación es remitida directamente a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Tenemos por ejemplo la Ley de Modernización⁵⁸ que en su artículo 28, se hace referencia al derecho de petición, bajo el cual se enmarca el silencio administrativo ante la inactividad de la administración por la no contestación a las peticiones del administrado, acción que de acuerdo al COGEP es de carácter especial y será tramitada con procedimiento sumario; lo que significa, que su tramitación será con mayor celeridad. Conforme lo establecido en los artículos 332 y 333, que determinan la contestación a la demanda en 15 días y en el máximo de 30 días se desarrollará la audiencia única, y su sentencia podrá ser apelable.

Art. 28.- DERECHO DE PETICION.- Todo reclamo, solicitud o pedido a una autoridad pública deberá ser resuelto en un término no mayor a quince días, contados a partir de la fecha de su presentación, salvo que una norma legal expresamente señale otro distinto. En ningún órgano administrativo se suspenderá la tramitación ni se negará la expedición de una decisión sobre las peticiones o reclamaciones presentadas por los administrados. En todos los casos vencido respectivo término se entenderá por el silencio administrativo, que la solicitud o pedido ha sido aprobada o que la reclamación ha sido resuelta en favor del reclamante. Para este efecto, funcionario competente de la institución del Estado tendrá la obligación de entregar, a pedido del interesado, bajo pena de destitución, una certificación que indique el vencimiento del término antes mencionado, que servirá como instrumento público para demostrar que el reclamo, solicitud o pedido ha sido resuelto favorablemente por silencio administrativo, a fin de permitir al titular el ejercicio de los derechos que correspondan.

El silencio administrativo, nace cuando la administración vulnera el derecho de petición del administrado, establecido en el artículo 28 de la Ley de Modernización, dicha acción actualmente es considerada como acción especial.

El artículo 38 de la norma citada, amplía la clase de actos que emanados por la administración podrá ser impugnados en la jurisdicción contenciosa administrativa, los mismos que están clasificados en las diferentes acciones que contempla el COGEP en el artículo 326.

Art. 38.- Los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y de lo Fiscal, dentro de la esfera de su competencia, conocerán y resolverán de todas las demandas y recursos

⁵⁸ Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada. Registro Oficial No. 349 de 31 de diciembre de 1993.

derivados de actos, contratos, hechos administrativos y reglamentos expedidos, suscritos o producidos por las entidades del sector público. El administrado afectado presentará su demanda, o recurso ante el tribunal que ejerce jurisdicción en el lugar de su domicilio. El procedimiento será el previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa o el Código Tributario, en su caso. No se exigirá como requisito previo para iniciar cualquier acción judicial contra las entidades del sector público la proposición del reclamo y agotamiento en la vía administrativa. Empero, de iniciarse cualquier acción judicial contra alguna institución del sector público, quedará insubsistente todo el reclamo que sobre el mismo asunto se haya propuesto por la vía administrativa.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado⁵⁹, también remite la impugnación de un acto administrativo, de carácter sancionador, y lo hace directamente a la jurisdicción contenciosa administrativa, ya que no admite impugnación en sede administrativa conforme los artículos 37 y 45, respecto a decisiones del Contralor General, dentro de las cuales está comprendida la sanción de destitución.

Para lo cual de acuerdo al Código Orgánico General de Procesos deberá tramitarse mediante la acción de plena jurisdicción o subjetiva que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, bajo el procedimiento ordinario.

Art. 37.- Impugnación.- Las decisiones del Contralor General, en materia de administración de personal, serán definitivas en la vía administrativa, pero podrán impugnarse en la vía contencioso administrativa, de acuerdo con la ley.

Art. 49.- Recursos.- Las decisiones que impusieren sanción de destitución, de acuerdo con este Capítulo son definitivas en la vía administrativa; pero podrán impugnarse ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, dentro del término de treinta días contado desde el día siguiente al de la notificación con la decisión de la sanción.

Art. 69.- Decisiones susceptibles y no susceptibles de impugnación.- 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.

No podrán, en consecuencia, impugnarse los informes de auditoría, de exámenes especiales, los que consistan en dictámenes o informes que le corresponda emitir de acuerdo con la ley, ni las actuaciones que establecieren indicios de responsabilidad penal.

Art. 70.- Acción contencioso administrativa.- En los casos en que las decisiones de la Contraloría General del Estado fueren susceptibles de impugnación ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, la respectiva demanda se podrá presentar a partir del día siguiente al de la notificación de la decisión que se impugna. Para la presentación de la demanda y su contestación se observarán los términos y plazos establecidos en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

⁵⁹Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Registro Oficial 595 de 12 de junio de 2002.

Los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo citarán con la demanda al Contralor General o al funcionario de quien provenga el acto; y, sustanciarán y resolverán las causas con sujeción a los términos establecidos en esta Ley y al procedimiento previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁶⁰, también remite directamente las controversias suscitadas en este ámbito a la jurisdicción contenciosa administrativa al establecer en su artículo 105 lo siguiente, y en el mismo sentido su Reglamento en el artículo 163.

Art. 105.- Instancia Única.- De surgir controversias en que las partes no concuerden someterlas a los procedimientos de mediación y arbitraje y decidan ir a sede judicial, el procedimiento se lo ventilará ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo aplicando para ello la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Las acciones derivadas de esta materia, son de carácter especial, conforme lo señala el artículo 326 numeral 4) literal e) del COGEP, y su tramitación será mediante el procedimiento ordinario.

Finalmente, una acotación importante, respecto del ámbito de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa se encuentra determinada en la Resolución N°. 04-2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia⁶¹, que dispone la competencia a la jurisdicción contenciosa administrativa para conocer las controversias derivadas de contratos establecidos en los artículos 185.2 y 217.4 del Código Orgánico de la Función Judicial, únicamente cuando el contrato sea de materia administrativa.

El artículo 185.2 del Código Orgánico de la Función Judicial establece la competencia de las Salas de lo Contencioso Administrativo, respecto de 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; y el artículo 217.4 del cuerpo legal mencionado, determina las atribuciones y deberes de los jueces del contencioso administrativo, a quienes corresponde:

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

⁶⁰Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Registro Oficial No. 395 de 04 de agosto de 2008.

⁶¹Corte Nacional de Justicia. Resolución 04-2015. Registro Oficial 513 de 2 de junio de 2015.

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 Estado⁶².

Esta resolución marca un hito significativo al permitir en forma conjunta demandar además de la nulidad o ilegalidad del acto administrativo, la reparación pecuniaria de daños y perjuicios ocasionados por la vulneración de derechos del administrado.

El artículo 3 de esta Resolución determina los elementos en materia administrativa que permiten la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa en el ámbito contractual y de indemnización de daños y perjuicios.

Para ejercer acciones de daños y perjuicios deberán confluir los siguientes elementos:

- a) *Elemento Subjetivo*.- una de las partes procesales debe ser un órgano de la administración pública central o descentralizada institucional o territorialmente;
- b) *Elemento Objetivo*.-el contrato debe haberse celebrado en uso de las competencias y prerrogativas de la administración pública; su suscripción debe obedecer al giro específico institucional; y, el procedimiento para tramitar la controversia no debe remitirse exclusivamente al derecho procesal común.

La indemnización de daños y perjuicios debe ser producto de la responsabilidad extracontractual objetiva del Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad estatal, o de sus empleados y funcionarios públicos; o, debe provenir de la impugnación de una actuación administrativa, siempre que en el mismo libelo se demande tal reparación o la reparación de daños y perjuicios establecidos en artículo 217.8 del Código Orgánico de la Función Judicial.

La Resolución sin duda, permite además de impugnar el acto administrativo o contrato administrativo de carácter lesivo para el administrado, demandar simultáneamente los daños y perjuicios ocasionados de la actuación administrativa, como producto de la responsabilidad extracontractual objetiva del Estado; y otras acciones propuestas contra el estado, ya sea por acción u omisión o la prestación deficiente de los servicios públicos.

Es importante recalcar que para que se dé el reconocimiento de un derecho patrimonial o la liquidación de valores económicos debe estar de por medio la impugnación respecto de la legalidad de los actos, hechos y contratos administrativos, es decir que se impugne en primer lugar el actuar administrativo y adicionalmente solicitar la reparación pecuniaria de

⁶²Código Orgánico de la Función Judicial. Artículo 217.4. Registro Oficial Suplemento 544 de 09 de marzo de 2009.

los daños y perjuicios ocasionados por la administración pública en ejercicio de la potestad pública.

Como ejemplo de la aplicación de esta Resolución, tenemos un pronunciamiento de la Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Civil y Mercantil⁶³, respecto de un requerimiento de pago por entrega de copiadoras a la Jefatura de Tránsito de la Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas así como intereses y daños y perjuicios, que derivan de las suscripción de un contrato administrativo.

La Corte se pronunció dirimiendo la competencia a favor de la Segunda Sala del Tribunal N° 1 de lo Contencioso Administrativo, ya que la causa se deriva de actos, contratos o hechos administrativos expedidos por entidades del sector público que afecten como en este caso intereses y derechos de personas naturales, más el reclamo efectuado por el actor de daños y perjuicios.

3.3 Del Procedimiento Ordinario

Las acciones de: plena jurisdicción o subjetiva, de anulación objetiva o por exceso de poder, de lesividad y las especiales de: responsabilidad objetiva del Estado, nulidad de contrato propuesta por el Procurador General del Estado conforme con la ley, las controversias en materia de contratación pública, proceso de repetición y las demás que señale la ley; serán tramitadas conforme los artículo 326 y 327 con procedimiento ordinario.

El procedimiento ordinario se encuentra enmarcado en los artículos 289 al 298 del COGEP. La demanda, además de cumplir con los requisitos generales establecidos en el COGEP, deberá estar acompañada de la copia de las resolución, del acto administrativo, del contrato o disposición impugnada, con la razón de la fecha de su notificación al interesado y la relación circunstanciada del acto o hecho impugnado, para que una vez calificada la demanda se ordene al demandado que la conteste dentro de 30 días, para lo cual se deberá acompañar a la contestación: copias certificadas de la resolución o acto impugnado de que se trate y el expediente original que sirvió de antecedente y que se halle en el archivo de la

⁶³Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Civil y Mercantil, expediente de Casación 9. Registro Oficial Especial 488 de 04 de febrero de 2016.

dependencia a su cargo; y en 3 días posteriores se convocará a la audiencia preliminar en un término no menor a 10 ni mayor a 20 días. Posteriormente se convocará a la Audiencia de Juicio en 30 días máximo de la audiencia preliminar, en la cual se ordenará la práctica de las pruebas admitidas en el orden solicitado, serán admitidos todos los medios de prueba a excepción de la declaración de los servidores públicos.

Finalmente se emitirá la resolución, en la cual se decidirá los puntos que provocó el litigio respecto de la legalidad de los antecedentes o fundamentos de la resolución, o acto impugnado, supliendo incluso omisiones que las partes incurrieren sobre derecho, esta resolución podrá ser apelada y pasar a segunda instancia.

Ese sería el procedimiento general para la tramitación de las acciones, observándose también las disposiciones específicas propias del procedimiento contencioso administrativo, determinadas en los artículos 299 al 397.

Se debe resaltar que la competencia recaerá de la siguiente manera:

Si es el Estado o las instituciones que comprenden el sector público de acuerdo al artículo 225 de la Constitución de la República, la competencia radicarán en el domicilio del actor.

Si al contrario el Estado o sus instituciones son las actoras, la competencia radicarán en el domicilio del demandado.

Es importante resaltar el plazo para ejercer las acciones ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa contemplados en el artículo 306 del Código Orgánico General de Procesos que establece lo siguiente:

1. En los casos en que se interponga una acción subjetiva o de plena jurisdicción, el término para proponer la demanda será de **noventa días**, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se notificó el acto impugnado.
2. En los casos de acción objetiva o de anulación por exceso de poder, el plazo para proponer la demanda será de **tres años**, a partir del día siguiente a la fecha de expedición del acto impugnado.
3. En casos que sean de materia contractual y otras de competencia de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo, se podrá proponer la demanda dentro del plazo de **cinco años**.
4. La acción de lesividad podrá interponerse en el término de **noventa días** a partir del día siguiente a la fecha de la declaratoria de lesividad.
5. En las acciones contencioso tributarias de impugnación o directas, el término para demandar será de sesenta días desde que se notificó con el acto administrativo tributario o se produjo el hecho o acto en que se funde la acción.

6. Las acciones de pago indebido, pago en exceso o devoluciones de lo debidamente pagado se propondrán en el plazo de tres años desde que se produjo el pago o desde la determinación, según el caso.

7. Las demás acciones que sean de competencia de las o los juzgadores, el término o plazo será el determinado en la ley de acuerdo con la naturaleza de la pretensión. (La negrita es de mi autoría)

No se puede dejar de mencionar que el Proceso de Repetición establecido en el artículo 328 del COGEP, una vez que en sentencia se declare la responsabilidad de autoridades o servidores públicos, y personas de derecho privado en ejercicio de una potestad pública, en virtud de una concesión o delegación a la iniciativa privada, en dicha sentencia se ordenará se inicie este proceso, y se lo tramitará bajo el procedimiento ordinario. Del mismo modo, el procedimiento de excepciones a la coactiva también será sustanciado a través del procedimiento ordinario, y sólo cuando se opongán las excepciones establecidas en el artículo 316 del COGEP.

3.4 Del Procedimiento Sumario

Esta nueva implementación del COGEP, ha hecho una distinción entre los procesos que serán vía ordinaria y los de vía sumaria, determinándose para este efecto a los siguientes: las acciones relativas al silencio administrativo positivo y las de pago por consignación que se tramitarán en procedimiento sumario, en concordancia a lo establecido en el artículo 327 del COGEP.

Esta renovada clasificación de acciones ante el Contencioso Administrativo rompió el esquema con el que nos veníamos manejando de los dos únicos recursos. Recursos objetivo y subjetivo del control jurisdiccional del Poder público, respecto de la legalidad de los actos emanados por la administración, y revisada por los Tribunales que ejercen la competencia de controlar la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

Este procedimiento sumario únicamente para estas dos acciones especiales del Contencioso Administrativo, silencio administrativo y pago por consignación cuando el consignador o consignatario es el sector público, deberán desarrollarse conforme lo establecido en los artículos 332 y siguientes del COGEP, en el cual no se podrá reformar la demanda ni se admitirá reconvencción conexa, y todo se desarrollará a través de la audiencia única que se

realizará dentro del término máximo de 30 días a partir de la contestación a la demanda, cuya resolución podrá ser apelable.

Es importante resaltar la celeridad de estas dos acciones especiales, en comparación con el proceso ordinario anterior que podía demorar años, y ahora será en menos de dos meses.

La actuación administrativa debe propender a la tutela de los derechos y libertades públicas reconocidas en la Constitución, y es aquí donde debe encontrarse uno de los más significativos quiebres de los tradicionales límites de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, lo cual busca generar su auténtica dimensión; ese inequívoco sentido se ha pronunciado ya en numerosas resoluciones de la jurisprudencia, por lo que la norma procesal debe reflejar la atribución al orden judicial administrativo del conocimiento de las pretensiones dirigidas frente a la Administración Pública.⁶⁴

Se puede puntualizar que el tipo de tramitación que se dará a las diferentes acciones, es decir el COGEP ha implementado un proceso diferente al ordinario, que es el sumario; este es un cambio trascendental ya que todos los recursos ante el Contencioso Administrativo se venían dando en proceso ordinario.

Se ha venido generando la concepción de la jurisdicción contenciosa administrativa como jurisdicción revisora, ya que las acciones están tendientes a ser revistas por la jurisdicción así como la inactividad de la Administración, que tan frecuentemente ha causado innumerables lesiones a los derechos y libertades de los administrados, a veces remediabiles a través del mecanismo de la inactividad formal del silencio administrativo.

⁶⁴Juan, Rossignoli Just. *Competencias en lo Contencioso Administrativo*. Revista de Estudios de la vida local. N° 222, 1984 pp. 53.

3.5 Análisis de la acción de Silencio Administrativo y el proceso de Repetición en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Es importante analizar, el por qué de la tramitación del silencio administrativo a través del procedimiento sumario y no a través de un proceso de ejecución.

Cuando en varios pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Suprema, y Corte Constitucional, señala al silencio administrativo y su efecto:

“...en aplicación de lo que dispone el Art. 28 de la Ley de Modernización del Estado, es evidente que tal efecto se produce por la sola falta de contestación a una petición durante un lapso mayor al de 15 días y también es cierto que como consecuencia del silencio administrativo surge un derecho autónomo de ejecución que bien puede ser exigido directamente en la vía administrativa ya en la vía jurisdiccional, derecho este que no sufre mengua ni disminución por una posterior contestación negativa del administrador, al que fue dirigida la petición inicial. Este es evidente y así lo ha confirmado la jurisprudencia reiterativa en más de tres fallos de esta Sala, que en consecuencia ha configurado un precedente jurisprudencial obligatorio respecto de la materia”. Gaceta Judicial. Año CIV. Serie XVII. No. 11. Página 3660. (Quito, 21 de agosto de 2002)

El silencio administrativo es la prueba irrefutable de que se ha violado el derecho constitucional de petición, la innovación del COGEP en base a esta acción es respecto de forma de sustanciación a través del procedimiento sumario, lo cual generará sin duda celeridad procesal y reducirá la mala práctica de la burocracia en torno a la inactividad administrativa.

La Jurisprudencia en este tópico ha sido muy clara al establecer al silencio administrativo como un proceso de ejecución autónomo, ya en el 2009, en el expediente 457, Registro Oficial Suplemento 39 de 02 de octubre de 2009, la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, se pronunció e interpretó el artículo 28 de la Ley de Modernización, ante lo cual dejó en claro que la naturaleza de todo acto administrativo legítimo es su ejecutividad, de tal forma que el administrado puede desde el día siguiente a la fecha de vencimiento de término que la autoridad tuvo para resolver la petición, acudir al Tribunal Contencioso Administrativo para ejecutar el contenido del acto administrativo presunto.

La Corte Suprema de Justicia señala claramente que: *“Tampoco es posible que los tribunales distritales, a cuenta de verificar la validez del acto administrativo cuya ejecución se busca, modifiquen la naturaleza del proceso instaurado, convirtiéndolo en uno*

de conocimiento, cuando la materia es simplemente la ejecución del contenido del acto administrativo presunto⁶⁵”.

En virtud de la interpretación del artículo 28 de la Ley de Modernización que hizo la Corte Suprema en el 2009, el COGEP debió haber aplicado este incidente al momento de establecer el procedimiento del silencio administrativo, si bien es cierto la celeridad se hace presente al disponer que su tramitación será mediante procedimiento sumario, más por la naturaleza propia de acto administrativo presunto derivado del silencio administrativo, el procedimiento de ejecución era el mecanismo que tenía que ser considerado para la tramitación de este proceso, tomando en consideración que se tratare de un acto administrativo regular, el cual por su naturaleza está dirigido a conseguir la ejecución material del acto administrativo como tal, es decir aquel producido por la inactividad administrativa y que no contradice la normativa jurídica, estas acciones de ejecución de los actos administrativos presuntos se accionan contra las instituciones públicas determinadas en el artículo 118 de la Constitución de la República; y al ser un proceso autónomo de ejecución y no de conocimiento, les corresponde a los tribunales de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo a los artículos 216 y 217 del Código Orgánico de la Función Judicial, verificar la regularidad del acto presunto más no las razones fácticas como lo establece la jurisprudencia.

Del mismo modo en esta jurisprudencia que identifica al silencio administrativo como un proceso de ejecución se menciona que:

“La interpretación de esta norma no ofrece mayor dificultad. En efecto, en razón de la materia, los procesos de ejecución, esto es, los dirigidos para conseguir la realización material de los actos administrativos presuntos regulares se ubican en el conjunto de los "actos... producidos por entidades públicas" previstos en la norma.- En lo que respecta al sujeto pasivo de la relación jurídica procesal, las acciones de ejecución de actos administrativos presuntos se dirigen contra una institución pública de aquéllas previstas en el artículo 118 de la Constitución Política, por lo que la aplicación de la norma no ofrece ninguna controversia...”

Se puede destacar que el COGEP en su artículo 328, sitúa a la Repetición, lo cual convendría a una acción más frente al Tribunal Contencioso Administrativo, más en el

⁶⁵Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo expediente 457, Registro Oficial Suplemento 39 de 02 de octubre de 2009.

Código, lo deja como podría decirse acción aparte, ya que no se especifica su naturaleza, pero sí el procedimiento a través del cual deberá ser sustanciado esta acción, la cual tiene lugar en los casos en que un sentencia declare la responsabilidad de las autoridades, servidoras o servidores públicos en el desempeño de sus cargos o las personas de derecho privado que ejerzan potestad pública en virtud de concesión o delegación a la iniciativa privada, se ordenará que se inicie el proceso de repetición contra todos aquellos, quienes tendrán responsabilidad solidaria hasta la solución total de la obligación,⁶⁶ es importante analizar, el por qué de esta forma de tramitación, vía ordinaria, cuando de por medio ya existe una sentencia que declara la responsabilidad de los funcionarios, e iniciar otro proceso para la misma declaración de responsabilidad se vuelve tortuoso y en desmedro del Estado, ya que el procedimiento ordinario acarrea mayor tiempo procesal y empleo de recursos, cuando teniendo la sentencia que declara responsabilidad del funcionario o autoridad pública lo podría seguir a través de un proceso de ejecución o en su defecto vía sumaria en el sentido de establecer el grado y monto de responsabilidad, más no de su existencia en sí.

⁶⁶Código Orgánico General de Procesos. Artículo 328. Registro Oficial No. 506 de 22 de mayo de 2015.

CAPÍTULO IV: EL AMPARO ADMINISTRATIVO

El amparo administrativo entendido este como el efecto de suspender la ejecución de un acto administrativo que el administrado considere lesivo a su interés particular, o sea el caso de un interés general. Generalmente otorgado a petición de parte, y no de oficio, tiene por objeto evitar un posible daño o perjuicio que tendría lugar ante la ejecución de un acto de la administración, o mientras se procese su impugnación ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

En varias legislaciones de la región esta suspensión, ejemplo, la colombiana, la suspensión del acto administrativo es parte de las medidas cautelares que permiten suspender un procedimiento o actuación administrativa así como una suspensión provisional de los efectos de una acto administrativo,⁶⁷ lo cual será analizado por el juzgado quien deberá considerar que de negar dicha medida cautelar, o amparo administrativo de suspensión, los efectos del acto administrativo podría lesionar gravemente un derecho y su restitución no sería plenamente satisfecha al terminar el proceso de impugnación.

En la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, derogada con el COGEP, encontrábamos la suspensión sólo en el ámbito de la coactiva, el artículo 75 establecía:

“El administrado podrá solicitar la suspensión del procedimiento coactivo, mientras se tramita la causa en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando tal procedimiento se hubiere iniciado en virtud de una resolución o acto administrativo que haya causado estado y que implique una obligación económica a favor de la Administración.

El Tribunal ordenará dicha suspensión siempre que se afiance el interés económico de las entidades públicas o semipúblicas; caso contrario, continuará la ejecución.

El interés económico de dichas entidades se afianzará:

- a) Depositando en el Banco Central del Ecuador, o en sus Agencias, a la orden del Tribunal, la cantidad demandada y los intereses devengados hasta la fecha del depósito, más un diez por ciento de dicha cantidad, por intereses a devengarse y costas.
- b) Asegurando la obligación con hipoteca, prenda o fianza bancaria, o en otra forma a satisfacción del Tribunal. El acto de constitución de hipoteca, prenda o fianza, así como su cancelación, solo causarán los derechos o impuestos fijados para los actos de cuantía indeterminada”.

⁶⁷Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Colombia). Artículo 230. Diario Oficial 47.956 de enero 18 de 2011.

Como podemos analizar, dicha suspensión estaba condicionada a la fianza del interés económico previo, lo cual en cierta medida afectaba el derecho del administrado, ya que si no podía afianzar el acto seguía ejecutándose.

Con la entrada en vigencia del Código Orgánico de Procesos, es preciso señalar el artículo 330 como una innovación normativa, podríamos hablar de un “Amparo Administrativo” como tal, a continuación se hará un análisis del mismo.

4.1 Historia Legislativa del Art. 330 del Código Orgánico General de Procesos.

Para el análisis de este artículo es preciso, remontarnos a su origen legislativo, ya que se presentó un veto por parte del Presidente de la República al texto original que se debatió en la Asamblea Legislativa.

El proyecto del Código Orgánico General de Procesos en su texto inicial aprobado en los dos debates legislativos por el Pleno de la Asamblea presentó el siguiente texto:

“Artículo 330.- Suspensión del acto o hecho impugnado. La o el juzgador podrá ordenar la suspensión del acto administrativo impugnado, cuando considere que su ejecución provocara efectos irreparables o cuando amenace o vulnere derechos del administrado”.

Posteriormente con el Veto Presidencial, se alteró el texto original del artículo 330, quedando en definitiva el siguiente texto:

“Objeción al Artículo 330”

Por el artículo comentado se regula la suspensión del acto administrativo, para lo cual únicamente se establecen como presupuestos, que la ejecución provoque efectos irreparables o cuando se amenace derechos del administrado.

Esta justificación en el texto aludido resulta demasiado amplia, por lo que la suspensión antedicha debe obedecer a los principales principios que informan el régimen de medidas cautelares, en particular, la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y la razonabilidad de la medida empleada.

De esta forma se sugiere el siguiente texto alternativo:

“Artículo 330.- Suspensión del acto impugnado. A petición de parte, el juzgador podrá ordenar en el auto inicial la suspensión del acto administrativo, cuando de los hechos alegados en la demanda y las pruebas acompañadas, aparezca como justificado un juicio provisional e indiciario favorable a la pretensión exhibida, sin que esto implique una

decisión anticipada sobre el fondo, siempre que el retardo en la decisión de la causa pueda afectar irremediablemente el derecho opuesto y se evidencie la razonabilidad de la medida.

Podrá motivadamente revocarse la medida en cualquier estado del proceso, en tanto se advierta una modificación en las circunstancias que la motivaron.”⁶⁸

Como podemos observar, el texto inicial era más pro administrado, y con el veto del presidente de la República, el artículo como tal deja su naturaleza de supuesto amparo administrativo, y se convierte en un artículo más que atenta la tutela judicial efectiva al administrado.

Finalmente el artículo 330, quedó conforme la sugerencia del presidente, mostrándose confuso y ambiguo respecto de la parte que dice: “...*aparezca como justificado un juicio provisional e indiciario favorable a la pretensión exhibida...*” da a entender como un proceso o una actividad procesal aparte, cuando no es más que la debida motivación, argumentación y criterio del juzgador para conceder la suspensión solicitada, sin duda la redacción inicial era más clara para el administrado, del mismo modo que dicha suspensión puede ser revocada, lo cual recaería en la ejecución como tal del acto que se encuentra impugnado, sólo con retardo de tiempo, lo cual también podría provocar vulneración y desmedro del administrado ya que sólo al finalizar el proceso su derecho podrá ser restituido.

4.2 Naturaleza y Alcance del Amparo Administrativo (Artículo 330):

Una vez que se cumpla con la condición establecida por el Presidente de la República, el alcance del artículo 330 al que se pretendía establecer como un amparo administrativo, es la suspensión del acto impugnado, es decir que de ser aceptado por el juzgador, los efectos o el acto administrativo como tal quedan suspensos provisionalmente lo cual puede ser revocado en cualquier estado del proceso, o hasta la resolución del procedimiento contencioso administrativo mediante la sentencia.

La naturaleza como tal de este artículo deviene de ejercer cierta protección al administrado frente a la ejecución de un acto administrativo que podría vulnerar sus

⁶⁸Objeción Parcial del Proyecto de Código Orgánico General de Procesos por el Presidente de la República. 29 de abril de 2015.

derechos y posiblemente no podrían ser reparados íntegramente, más con el condicionante del artículo 330, muy difícilmente este artículo va a cumplir el objetivo que pretendía inicialmente el legislador.

Anteriormente, en la ya derogada Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, se podía encontrar el amparo administrativo, a través de la suspensión sólo en el procedimiento coactivo siempre que se afiance el interés económico de las entidades públicas o semipúblicas; caso contrario, continuaba la ejecución; es importante mencionar que actualmente en el COGEP, para suspender la ejecución coactiva se deberá consignar la cantidad a que asciende la deuda, sus intereses y costas, lo cual no significa el pago como tal, pero vulnera totalmente el derecho del administrado, ya que en muchos casos la coactiva puede nacer de un acto arbitrario o ilegal por parte de la administración y para suspender dicha ejecución debe consignar el mismo valor más interés y costas, perdiendo totalmente su naturaleza de protección al administrado frente al poder de imperio de la administración pública, una batalla prácticamente perdida, el administrado deberá pagar de una u otra forma o tener a disposición el valor monetario a la que asciende la deuda como tal.

Artículos que debían ser pro administrado, se vuelven en contra del mismo, o en el caso del artículo 330, inaccesible como tal.

También se debe mencionar, que en materia de contratación pública, no cabe ejercer la suspensión del acto administrativo de terminación unilateral en el caso que el contratista no justifique la mora o no remediare el incumplimiento, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁶⁹, ejerce esta prohibición en su artículo 95 inciso segundo, que establece:

“(...) La resolución de terminación unilateral no se suspenderá por la interposición de reclamos o recursos administrativos, demandas contencioso administrativas, arbitrales o de cualquier tipo o de acciones de amparo de parte del contratista. Tampoco se admitirá acciones constitucionales contra las resoluciones de terminación unilateral del contrato, porque se tienen mecanismos de defensas adecuados y eficaces para proteger los derechos derivados de tales resoluciones, previstos en la Ley. (...)”

⁶⁹Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Registro Oficial No. 395 de 04 de agosto de 2008.

Esta ley, deja en indefensión al administrado en calidad de contratista, si bien es cierto existe un incumplimiento de por medio, pero las consecuencias de terminación unilateral del contrato acarrea la declaración de contratista incumplido, lo cual genera la suspensión del RUP por 5 años, dentro de los cuales no podrá volver a contratar con el Estado.

La LSNCP, en cierta medida vulnera el derecho de la tutela judicial efectiva del administrado, ya que no puede accionar ningún tipo de amparo contra el acto administrativo respecto de la suspensión de sus efectos, ya sea el planteado en el art. 330 del COGEP, Acción de Protección o Medidas Cautelares, alegando que las acciones constitucionales son improcedentes debido a la existencia de mecanismos de defensa más adecuados y eficaces, lo cual antes de la vigencia del COGEP, acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y obtener una sentencia tardaba más que el cumplimiento de la sanción administrativa como contratista incumplido.

4.3 Efectos del Amparo Administrativo comparados con los efectos de las Medidas Cautelares y Acción de Protección.

Nuestra Carta Magna en el artículo 87 regula el tema de las medidas cautelares, estableciendo lo siguiente; “Se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o Independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho”.

El término “cautelar”, proviene del latín “cautela”, que quiere decir “precaver” o “prevenir”, en este sentido podemos decir que las medidas cautelares lo que buscan es prevenir, precautelar los derechos de las personas frente a un inminente peligro de su vulneración o, una vez producido, hacer cesar dicho atentado. Para el profesor Rey Cantor, las medidas cautelares pueden ser entendidas como “la adopción de las disposiciones para prevenir un daño o peligro cuando las circunstancias lo impongan”.⁷⁰

⁷⁰Ernesto Cantor. *Medidas cautelares y medidas provisionales ante la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Bogotá: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2005, p. 148.

La jurisprudencia de la Corte de la Haya⁷¹ determinó que las medidas cautelares pueden otorgarse siempre que las circunstancias así lo ameriten, con el objeto de preservar los derechos de cada parte durante el tiempo en el que la decisión de fondo se encuentre pendiente.

Es decir que esta medida pretende proteger o precautelar el derecho frente a la posible amenaza de vulneración del mismo.

Es preciso destacar que una vulneración a derechos constitucionales puede producirse antes, durante y después de consumada la violación, la medida cautelar es una acción de carácter preventivo que trata de evitar que se produzca esta violación.

Las medidas cautelares tienen como finalidad prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho conforme lo establece la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

El artículo 26 de la mencionada ley, determina cuáles pueden ser las medidas que se puede solicitar al juez, por ejemplo la comunicación inmediata con la autoridad o persona que podría prevenir violación, la suspensión provisional del acto, la orden de vigilancia policial. En ningún caso se podrán ordenar medidas privativas de la libertad.

Las medidas cautelares respecto de las garantías jurisdiccionales no procederán cuando existan medidas cautelares en las vías administrativas u ordinarias, cuando se trate de ejecución de órdenes judiciales o cuando se interpongan en la acción extraordinaria de protección de derechos.

En este sentido ¿podría determinarse como una medida cautelar la suspensión del acto administrativo establecido en el artículo 330 del COGEP?, si se la considera de tal modo ya no procedería la medida cautelar constitucional.

Dentro de este análisis hay que tener en consideración los requisitos que establece la ley para cada una.

Respecto a las medidas cautelares como garantías jurisdiccionales, la ley establece que su procedimiento será informal, sencillo, rápido y eficaz en todas sus fases. La jueza o el juez

⁷¹Corte Internacional de la Haya. *Honduras vs. Estados Unidos de América*. Medidas Cautelares, 1984.

tendrá la obligación de buscar los medios más sencillos que estén a su alcance para proteger el derecho amenazado o que está siendo vulnerado⁷².

El artículo 330 del COGEP establece como requisitos para suspensión de un acto administrativo: cuando de los hechos alegados en la demanda y las pruebas acompañadas, aparezca como justificado un juicio provisional e indiciario favorable a la pretensión exhibida, sin que esto implique una decisión anticipada sobre el fondo, siempre que el retardo en la decisión de la causa pueda afectar irremediablemente el derecho opuesto y se evidencie la razonabilidad de la medida.

Claramente los requisitos que exige la suspensión del acto administrativo son confusos, y difíciles de probar, motivo por el cual este supuesto amparo administrativo, o medida cautelar administrativa, carece de total eficacia para el administrado.

Es importante que los actos administrativos puedan suspenderse, este era en cierto modo un avance del COGEP, más con la reforma que introdujo esta ley, la Asamblea como tal queda en deuda con el sistema procesal ecuatoriano.

Por otro lado la Acción de Protección resulta una medida más eficaz respecto a la suspensión de un acto administrativo que podría acarrear la vulneración de un derecho, siempre y cuando cumpla con los requisitos esenciales determinados en la ley en su artículo 40 y no recaiga en causales de improcedencia del artículo 42 de la LOGJCC. Frente a los requisitos del COGEP, esta sigue siendo la medida más eficaz para impedir la vulneración de derechos frente a la emisión de un acto administrativo, demostrando que la vía Contenciosa Administrativa no resulta ser adecuada ni eficaz, ni se impugne la legalidad o constitucionalidad del acto administrativo que no conlleve violación de los derechos constitucionales o derechos humanos en general.

⁷²Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Artículo 31. Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre del 2009.

CAPÍTULO V: TUTELA JUDICIAL EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Este principio es efectivizado en sede judicial, ya que los administrados acuden a sede jurisdiccional para obtener una decisión final respecto a la impugnación de un acto administrativo frente al supuesto de un derecho violado.

El Código Orgánico de la Función Judicial⁷³ en su artículo 23 establece este principio como uno de los pilares de la Jurisdicción y en nuestro caso de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Art. 23.- PRINCIPIO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA DE LOS DERECHOS.- La Función Judicial, por intermedio de las juezas y jueces, tiene el deber fundamental de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos declarados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos o establecidos en las leyes, cuando sean reclamados por sus titulares o quienes invoquen esa calidad, cualquiera sea la materia, el derecho o la garantía exigido. Deberán 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 méritos del proceso.

La desestimación por vicios de forma únicamente podrá producirse cuando los mismos hayan ocasionado nulidad insanable o provocando indefensión en el proceso.

Para garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos, y evitar que las reclamaciones queden sin decisión sobre lo principal, por el reiterado pronunciamiento de la falta de competencia de las juezas y jueces que previnieron en el conocimiento en la situación permitida por la ley, las juezas y jueces están obligados a dictar fallo sin que les sea permitido excusarse o inhibirse por no corresponderles.

Los principio de legalidad y constitucionalidad son los pilares fundamentales que direccionan la emisión de un acto administrativo así como su revisión; estos mismos principios son los limitantes de la actividad administrativa y su autotutela administrativa como la capacidad de administrar bajo la potestad o función pública, y hacer ejecutar los actos que emane en ejercicio de esa potestad.

Ante lo cual, nace la tutela jurisdiccional que busca garantizar el sometimiento de los actos que emita la administración a la revisión del órgano judicial competente mediante recursos o acciones establecidos en la Ley.

⁷³Código Orgánico de la Función Judicial. Registro Oficial No. 544 de 09 de marzo de 2009.

La tutela judicial efectiva del administrado se contrapone a la autotutela administrativa, ya que en sede administrativa es el Estado, y sus organismos ejerciendo su poder de imperio a través de los actos administrativos, los cuales gozan de legitimidad y ejecutoriedad, el acto administrativo nace embestido de la autotutela administrativa y su potestad de ejecutarse, privilegiando el interés común al que representa el poder público. El administrado, cuando crea que sus derechos han sido vulnerados por la emisión de un acto administrativo, acciona al poder judicial a través del Tribunal Contencioso Administrativo, mediante las acciones y sus procedimientos establecidos en el COGEP, que actualmente establece cuatro acciones y dentro de las acciones especiales cinco además de otras que señale la ley, en este accionar del administrado es cuando ejerce la tutela judicial efectiva como tal, ya que acude a un órgano jurisdiccional en pro de la nulidad de un acto administrativo y la reparación del derecho posiblemente vulnerado frente a la ejecución del mismo.

Acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa significa de acuerdo al doctrinario Rafael Bielsa lo siguiente:

El juicio contencioso administrativo, tanto el de plena jurisdicción como el de anulación, aún diferenciando sus formas y su dirección, que son, respectivamente la defensa del derecho subjetivo y del derecho objetivo, se orientan hacia un mismo fin, que es el imperio de la legalidad y la defensa del administrado; entre el derecho subjetivo y el interés legítimo hay una diferencia de grado.⁷⁴

Al recurrir a la jurisdicción contenciosa administrativa a través de sus acciones, el administrado procura la tutela de los derechos ya sean individuales o colectivos legítimos y estos están determinados en el artículo 303 del Código Orgánico General de Procesos que puntualiza quiénes tienen la legitimación activa para poder accionar el órgano jurisdiccional:

Se encuentran habilitados para demandar en procedimiento contencioso tributario y contencioso administrativo:

1. La persona natural o jurídica que tenga interés directo en demandar la nulidad o ilegalidad de los actos administrativos o los actos normativos de la administración pública, ya sea en materia tributaria o administrativa.
2. Las instituciones y corporaciones de derecho público y las empresas públicas que tengan la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo, siempre que la acción tenga como objeto la impugnación directa de las disposiciones tributarias o administrativas, por afectar a sus intereses.

⁷⁴Rafael Bielsa, *Sobre lo Contencioso Administrativo*, Santa Fe, Argentina: Castellví S.A., 1964, p. 142.

3. La o el titular de un derecho subjetivo derivado del ordenamiento jurídico, que se considere lesionado por el acto o disposición impugnados y pretenda el reconocimiento de una situación jurídica individualizada o su restablecimiento.
4. La máxima autoridad de la administración autora de algún acto que, en virtud de lo prescrito en la ley, no pueda anularlo o revocarlo por sí misma.
5. La persona natural o jurídica que pretenda la reparación del Estado cuando considere lesionados sus derechos ante la existencia de detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado, inadecuada administración de justicia o violación del derecho a la tutela judicial efectiva por violaciones al principio y reglas del debido proceso.
6. La persona natural o jurídica que se considere lesionada por hechos, actos o contratos de la administración pública.
7. Las sociedades en los términos previstos en la ley de la materia

Estos son los beneficiarios y quienes poseen la legitimación activa para poner en marcha a la administración de justicia, quienes podrán gozar de la tutela judicial efectiva activando la iniciativa procesal; para Devis Echandía, el administrado acude a la jurisdicción contenciosa administrativa para hacer efectivo el goce de “la tutela del orden jurídico y por tanto la armonía y la paz sociales, mediante la realización pacífica, imparcial y justa del derecho objetivo abstracto en los casos concretos, gracias al ejercicio de la función jurisdiccional del Estado a través de funcionarios públicos especializados”⁷⁵

5.1 La firmeza de los actos administrativos y la reforma del artículo 329 del Código Orgánico General de Procesos.

Bajo la premisa del principio constitucional de la tutela judicial efectiva a la que tiene derecho el administrado, y el amparo administrativo reflejado a través de la suspensión del acto administrativo.

Se hace imprescindible, mencionar la reforma que la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera⁷⁶, en su Primera Disposición Derogatoria determina:

Disposiciones Derogatorias

Primera.- Deróguense en el artículo 329 del Código Orgánico General de Procesos, la frase: "Serán ejecutables, desde que se encuentren firmes o se hallen ejecutoriados.", y el último inciso.

⁷⁵Hernando Devis Echandía, *Compendio de derecho procesal, teoría general del proceso*. Bogotá:ABC. 1996, p. 7.

⁷⁶Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera. Registro Oficial No.652 de 18 de diciembre de 2015.

Dentro de las repercusiones de la eliminación respecto de la presunción del acto administrativo como tal, ya que será ejecutable una vez emitido y notificado, eliminando la figura del acto en firme o ejecutoriado.

Por lo cual se debe tener presente la vigencia establecida en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE)⁷⁷ en su artículo 66 que dice:

Art. 66.- VIGENCIA.- Los actos administrativos, para su plena validez deberán ser obligatoriamente notificados al administrado y mientras no lo sean no tendrán eficacia con respecto a quienes se haya omitido la notificación. La ejecución de actuaciones ordenadas en actos administrativos no notificados constituirán, para efectos de la responsabilidad de los funcionarios públicos, vías de hecho.

La Reforma que introdujo la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas al COGEP provocó una gran ambigüedad en el Derecho Administrativo ecuatoriano como tal en varios sentidos.

Es importante precisar, que de acuerdo a la doctrina, los actos administrativos 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.

La jurisprudencia también hace una diferenciación doctrinaria respecto de los actos firmes o ejecutoriados al mencionar que:

...los actos administrativos, entre ellos las Resoluciones, "gozarán de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad y están llamados a cumplirse, pero serán ejecutivos desde que se encuentren firme o se hallaren ejecutoriados", como dispone el Art. 82, inciso primero del Código Tributario. La calidad de firmes o ejecutoriados, depende de las condiciones que establecen los Arts. 83 y 84 del Código Tributario, el primero de los cuales define al acto firme, así: Art. 83. "Son actos administrativos firmes, aquellos respecto de los cuales no se hubiere presentado reclamo alguno, dentro del plazo que la Ley señala"; y, ejecutoriados aquellos actos que consisten en Resoluciones de la Administración, dictados en reclamos tributarios, respecto de los cuales no se hubiera interpuesto o no se hubiere previsto recurso ulterior, en la misma vía administrativa". Un acto firme o ejecutoriado, tiene la condición no solo de legitimidad y ejecutoriedad, sino que es ejecutivo y en consecuencia, está llamado a cumplirse. Por lo tanto y dada su naturaleza tiene carácter definitivo por lo que, salvo el recurso de revisión, no es susceptible de reclamo alguno posterior en la vía administrativa ni en la jurisdiccional. Gaceta Judicial. Año CIII. Serie XVII. No. 10. Página 3331. (Quito, 7 de noviembre de 2002)

⁷⁷Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva. Registro Oficial No.536 de 18 de marzo de 2002.

Se debe enfatizar, que la eliminación y por ende reforma del artículo 329 del COGEP, convierte automáticamente en ejecutorio al acto administrativo, perdiendo su característica vital, de ejecutoriedad una vez que sea considerado acto firme por no haber sido recurrido en el plazo establecido, o causar estado por haber agotado los recursos administrativos en vía administrativa; atentando contra el principio del debido proceso, seguridad jurídica y derecho a la defensa del administrado.

Un acto administrativo firme, es el acto que ya no puede ser impugnado o recurrido por las vías administrativas ordinarias de recurso, y sobre el cual el único recurso que cabe, es el recurso extraordinario de revisión contemplado en el artículo 178 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE). El mismo que señala que sólo procede contra los actos administrativos firmes, es decir, contra aquellos que no fueron impugnados en el plazo correspondiente y oportuno, y que vencido el tiempo de impugnación, son actos administrativos se considerarán inimpugnables en sede administrativa o contenciosa administrativa, por lo tanto adquiere el estado de ejecutoriedad y ejecutividad de los actos administrativos, al contrario de lo que se entendería por causar que es el que, por haberse seguido y tramitado los recursos propios de la vía administrativa hasta agotarla, es susceptible de ser recurrido en vía contencioso administrativa, por lo tanto no puede considerarse aún como acto firme.

El art. 20.2 de esta Ley de Incentivos APP respecto de la Resolución de controversias impone la obligación de que se agote la vía administrativa para poder ventilar el proceso ante el tribunal arbitral; la norma solicita un requisito no previsto en la legislación ecuatoriana. El derecho administrativo ecuatoriano ha sido claro respecto a que no hay necesidad ni obligación de agotar la vía administrativa para poder acudir a instancia judicial, por actuaciones de la administración. Exigir esta obligación, representa un retroceso y es contrario a los derechos de los administrados.

En el mismo sentido el artículo 21 respecto a la Simplificación de Procesos y Procedimientos. Con el fin de facilitar los procesos y procedimientos en su numeral 1) se otorga la facultad al Presidente de la República para determinar procedimientos administrativos aplicables en cualquier caso, lo cual ya se encuentra previsto en la ley, esto

viola el principio de la legalidad y seguridad jurídica establecido en la Constitución de la República, ya que esa potestad nace de la Constitución.

Esta ley de Incentivos APP también remite la solución de controversias a la jurisdicción contenciosa administrativa conforme lo establece el artículo 20.2 inciso segundo que determina:

Le corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa la resolución de las controversias que sesusciten respecto de contratos de gestión delegada:

a. Cuando no se haya pactado arbitraje nacional o internacional regional en el contrato de gestión delegada⁷⁸.

b. En los casos que corresponda, si transcurrido el plazo previsto para la notificación al interesado con la resolución que agota la vía administrativa, no se ha ejercido la acción ante la jurisdicción arbitral pactada en el correspondiente contrato de gestión delegada.

Se remite la solución de controversias ante el Contencioso Administrativo en última instancia ya que se tendrá preferencia el arbitraje.

Como se puede denotar la tutela judicial efectiva como derecho primordial del administrado no se encuentra reflejada en esta ley, que pese a ser una ley de incentivos económicos, desvirtúa su objetivo, respecto de las condiciones que se presentan frente a las obligaciones con el IESS, así como la impugnación y remisión de las multas y recargos, no existiendo vía para suspender el cobro y retirando la impugnación para así remitirse a la remisión, al mismo tiempo que se obliga el agotamiento de la vía administrativa en la impugnación de la actuación administrativa.

5.2 Tutela Judicial Efectiva en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador.

La Corte Constitucional en varias de sus jurisprudencias ha sido enfática en establecer los elementos primordiales del principio de tutela judicial efectiva.

Elementos como:

El objetivo de la acción de amparo constitucional, en lo sustancial, se circunscribe a la tutela judicial efectiva que permite a los jueces tornar medidas preventivas, suspensivas o reparadoras en aras de exilar, cesar o remediar de manera inmediata un acto u omisión

⁷⁸ Gestión Delegada, conforme con los artículos 279, 283 y siguientes del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), comprende la delegación a otros niveles de gobierno, la gestión compartida entre diversos gobiernos autónomos descentralizados, la cogestión de los gobiernos descentralizados autónomos con la comunidad, la gestión a través de empresas de economía mixta y la delegación a la economía social y solidaria y a la iniciativa privada.

ilegítimos provenientes de autoridades de la administración pública, que de manera inminente puedan causar o causen daño grave o irreparable que viole o puede violar garantías primigenias inherentes a los seres humanos, consagradas en la Constitución Política o en convenios internacionales de los cuales el Ecuador es signatario. De lo expuesto fluye que para que proceda esta acción. Es imperativo que concurren tres requisitos esenciales a) Que exista un acto u omisión ilegítimos de autoridad pública; b) Que el acto viole cualquier derecho consagrado en la Constitución, convenio o tratado internacional vigente; c) Que constituya inminente amenaza de causar grave daño.⁷⁹

Este derecho a la jurisdicción, de acudir ante los jueces solicitando la nulidad o ilegalidad del acto administrativo que se considera lesivo al ciudadano, constituye un auténtico derecho subjetivo de los administrados, este principio da origen a toda la estructuración de la justicia para que su administración esté encaminada a proteger los derechos constitucionales.

En una de las resoluciones la Corte Constitucional hace alusión a esta concepción, respecto de la organización de la justicia para tutelar los derechos, se expresa lo siguiente:

El derecho a acceder a una tutela judicial efectiva, imparcial y expedita ha sido adoptado procesalmente como una de las garantías fundamentales con las que cuentan los individuos. Esta facultad, conocida procesalmente como derecho de petición, comporta una serie de obligaciones por parte del ente estatal; por un lado, requiere la existencia de un órgano jurisdiccional; y por otro, la presencia de juezas y jueces quienes, investidos de potestad jurisdiccional, deben velar por el cumplimiento de la Constitución y la ley, aplicándolos a un caso concreto para lograr de este modo la tan anhelada justicia.

Empero, aquel acceso a los órganos jurisdiccionales no es suficiente para que se tutelen los derechos de los individuos, sino que una vez ejercitada la acción respectiva se requiere que los operadores judiciales realicen una labor diligente en donde se plasme la defensa de los derechos, sin evidenciar sesgos o prerrogativas a favor de ninguna de las partes procesales, manteniéndose, de este modo un justo equilibrio que, a su vez, garantiza la confianza de las personas de acudir a estos órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos.⁸⁰

El Código Orgánico General de Procesos, tiene como objetivo primordial la protección y ejercicio de la tutela judicial efectiva del ciudadano ya que en él se configuran los procedimientos para activar las acciones jurisdiccionales ante el Contencioso Administrativo, acciones que se encuentran determinadas en el artículo 326 del COGEP, marcando una amplia diferencia con la ya derogada Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, dichas acciones iniciarán una vez presentada la demanda contra un

⁷⁹Resolución del Tribunal Constitucional 177.Registro Oficial Suplemento 32, de 18 de Marzo del 2008.

⁸⁰Corte Constitucional Sentencia No. 029-13-SEP-CC. Caso No. 2067-11-EP. 13 de Julio del 2013.

organismo público o así considerado por la Constitución de la República, sin que esto signifique obtener una respuesta positiva o satisfactoria para el administrado o recurrente, esta facultad que tiene como legitimado activo proviene del derecho constitucional de exigir del servicio de administración pública una respuesta oportuna, una sentencia que ponga fin al conflicto producido por la emisión de un acto administrativo, entendiéndose a este como toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa, ante lo cual de ser el caso dicho acto puede ser declarado ilegal por lo tanto sería nulo y se podrán restituir así los presuntos derechos lesionados del administrado, o de la entidad pública.

CONCLUSIONES:

- ✓ La reforma de la Justicia, presentada como un objetivo fundamental por el actual gobierno, sin duda marcó un hito histórico y transversal en lo que a derecho procesal ecuatoriano se refiere, la misión de esta reforma estaba encaminada a la búsqueda de un proceso ágil, transparente y oportuno considerando que los ciudadanos tienen derecho a un servicio público óptimo y acorde a la evolución social en los que a la Administración de Justicia se refiere.

- ✓ La búsqueda de una reforma tan trascendental como lo es la reforma a la justicia, no basta con el diseño de una política pública, sino que se requiere de los medios para que se ejecute e implemente como tal, que se garantice la existencia de una nueva estructura judicial, que respete los principios básicos del derecho procesal, en el cual también se deben garantizar derechos humanos mencionados en el cuerpo de este trabajo, el debido proceso y el acceso a la justicia, los cuales deben reflejarse en una administración de justicia eficaz y de calidad, que responda a la evolución social, cultural y tecnológica del país.

- ✓ La modernización de la justicia no penal en el país enfrenta un gran desafío, el cambio del sistema procesal escrito al sistema procesal oral y adversarial, sin duda generará importantes beneficios, pero también requerirá de un mayor incremento de recursos públicos para poder implementarse en las diferentes ramas del derecho a excepción de la constitucional y electoral. Este enfoque multidisciplinario y tendiente a generalizar los procesos que antes respondían a la especialidad de la materia, enfrentará un gran desafío, ya que desarraigar el proceso escrito en las actuaciones no penales generará incomodidades iniciales de los abogados y servidores públicos jurisdiccionales acostumbrados a las prácticas excesivamente ritualistas, larga duración de los juicios no penales, inexistencia de inmediación, varias estructuras procesales conforme la especialidad, institución, e inclusive juzgado o tribunal ante el cual se interpone una acción no penal; lo cual agravaba aún más la corrupción y la falta de transparencia en los procesos.

- ✓ Para la formulación de este Código, es importante tener en consideración, las reformas normativas en otras leyes que apuntaron hacia la oralización, como la penal y laboral, tanto del Ecuador como de otros países que atravesaron este cambio procesal, y una vez implementado se deberá dar el seguimiento y evaluación oportuna.
- ✓ Uno de los objetivos que busca el COGEP es la simplificación o reducción de procesos respecto de la especialidad de las materias, reducir el número de las estructuras procesales y sus trámites a sus mínimos indispensables, procesos que ahora deberán ser abarcados dentro de los procedimientos: ordinario, contencioso tributario, contencioso administrativo, voluntarios; los procedimientos de ejecución que contiene el procedimiento ejecutivo y monitorio, los cuales garantizarán los principios de inmediación, celeridad, economía procesal, y concentración, fundamentalmente en las audiencias.
- ✓ La oralidad está encaminada a profundizar la celeridad procesal, a través de las audiencias, como mecanismos que buscan asegurar la inmediación entre los sujetos procesales, los cuales deberán actuar con lealtad y buena fe, para ello los sujetos procesales deberán asumir la importancia de anticipar las pruebas en la demanda y en la contestación a esta, evitando así el ocultamiento y demás maniobras procesales maliciosas.
- ✓ En cuanto al incremento de acciones ante el Contencioso Administrativo y las vías procesales para ejecutarlas, es un cambio radical en torno a la instauración del procedimiento sumario para las acciones del silencio administrativo y pago por consignación cuando una de las partes sea un organismo del sector público según los parámetros establecidos en el artículo 225 de la Constitución de la República. En materia de celeridad seguro se avanzará medianamente, ya que los requisitos para demostrar el silencio administrativo como tal siguen siendo ambiguos y complicados de obtener.
- ✓ El Código Orgánico General de Procesos es una promesa procesal ofrecida hace tiempo, ya promovida por la Constitución de 1998, pero sin resultados, la unificación total de más de 80 procedimientos contenidos en el derogado Código Procesal Civil, sin

duda es un avance hacia la modernización de la justicia y del derecho procesal del Ecuador, en aplicación, protección y respeto del principio de tutela judicial efectiva. Dentro del cual como lo pudimos analizar hay algunas incongruencias procesales, respecto a la suspensión del acto administrativo, lo cual quedará a discrecionalidad del juzgador; en el caso de la coactiva sólo podrá suspenderse si el deudor consigna la totalidad de la deuda más intereses y costas; en el ámbito tributario una vez caucionado el 10% de la obligación, en contratación pública, respecto de la terminación unilateral del contrato, no cabe la suspensión del acto administrativo ni la declaración de contratista incumplido; y finalmente en el ámbito administrativo como tal la suspensión tendrá lugar cuando aparezca como justificado un juicio provisional e indiciario favorable a la pretensión exhibida, para lo cual el juzgador deberá motivar dicha suspensión, de igual manera quedará a su discrecionalidad, pudiendo provocar un desmedro de los derechos del administrado.

- ✓ Uno de los objetivos más palpables al transformar el sistema procesal en el Ecuador es la búsqueda de la simplificación de las estructuras procesales reduciendo el número de las mismas y eliminando etapas reiteradas. La simplicidad se obtiene al limitar el número de tipos de procesos a su mínimo indispensable e eliminando actos innecesarios garantizando los principios de inmediación y concentración, haciendo que la audiencia funja como el elemento principal del proceso en el que se desarrolle los hechos probatorios que van a esclarecer la controversia, y así el juzgador pueda obtener los elementos de convicción para determinar su sentencia, sólo el tiempo y el diario accionar de la justicia contenciosa administrativa en el país, podrán esclarecernos el cumplimiento o no de este objetivo.
- ✓ Resulta contradictorio a la naturaleza de origen de una Ley con carácter económico como lo fue la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas, tenga la potestad de reformar un código procesal, y se provocó un vacío jurídico respecto de las presunciones del acto administrativo, y cuándo éste es ejecutable; atentando contra el principio de seguridad jurídica y el debido proceso.

BIBLIOGRAFÍA:

Aguilar, Juan Pablo, *Proyecto Hacia la Seguridad*, Informe de Diagnóstico Sectorial, Fundación HLS, USAID, Fundación Lexis, 2003.

Aguirre Mario. *“Introducción al Estudio del Derecho Procesal Civil”*. Guatemala: Universitaria. 1981.

Aguirre Vanessa. “Líneas para un proceso de reforma a la justicia civil en Ecuador”. *Iuris Dictio*. Año 13 (2013)

Aguirre Vanessa. El Proceso de Ejecución.

<http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/funcionjudicial/2013/09/20/proceso-de-ejecucion> (acceso: 27/04/2016).

Alsina Hugo. *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*. Buenos Aires: Ediart. 1956

Arévalo Javier, “Antecedentes de la Reforma del Proceso Laboral en el Perú.” Academia de La Magistratura del Perú. *Doctrina y Análisis sobre la Nueva Ley Procesal del Trabajo*. Lima, Perú: 2010. p. 15.

http://sistemas.amag.edu.pe/publicaciones/libros4/contenidos/texto_nueva_ley_procesal_trabajo_noimprimib.pdf (acceso: 18-01-2016).

Asamblea Nacional de la República del Ecuador; Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado; *Informe para el primer debate del proyecto del Código Orgánico General de Procesos*. 2014

Asamblea Nacional de la República del Ecuador, *Informe para el Segundo Debate del Proyecto de Código Orgánico General de Procesos*. Febrero del 2015.

BenalcázarGuerrón Juan Carlos. *Derecho Procesal Administrativo Ecuatoriano: jurisprudencia, dogmática y doctrina*. Quito: Ed. Andrade y Asociados. 2007.

Betancur, Jaramillo Carlos, *Derecho Procesal Administrativo*, Señal Editora, Cuarta Edición, Bogotá-Colombia, 1994.

Bielsa, Rafael, *Sobre lo Contencioso Administrativo*, Santa Fe, Argentina, Editorial Castellví S.A., 1964.

Bunge Mario. *“Ciencia, Técnica y Desarrollo”*, Buenos Aires: Sudamericana. 1997.

Calvo Rojas Eduardo, Celsa Pico Lorenzo y Alfonso Saban Godoy. “La Reforma de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”. *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid* N° 2 1999.

- Cantor Ernesto. *Medidas cautelares y medidas provisionales ante la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Bogotá: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2005, p. 148.
- Carnelutti Francesco. *Sistema de Derecho Procesal*. Traducción española de Niceto Alcalá Zamora Castilla y Santiago Sentís Melendo. Buenos Aires: Uteba Argentina.
- Cevallos, Pedro. *Instituciones del Derecho Práctico Ecuatoriano*. Ecuador: 1867
- ChovendGuíuseppea. *Instituciones del Derecho Procesal Civil*. Civil: traducción de. Gómez Orbaneja, Madrid, Ed., Revista de Derecho Privado, 1940
- Competencia para tramitar y resolver las demandas de lo contencioso y administrativo. Registro Oficial N° 149 del 12 de marzo del 2010.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana, Coello y otros) vs Ecuador, 2013.
- Corte Nacional de Justicia. Acción de Lesividad. Expediente de casación 58. RO 69. 13-nov-2013.
- Corte Suprema de Justicia. Gaceta Judicial 8. Serie 17. 2 oct-2001.
- Corte Internacional de la Haya. *Honduras vs. Estados Unidos de América*. Medidas Cautelares, 1984
- Couture Eduardo, *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. Buenos Aires: B De F, 2010
- DevisEchandía Hernando, *Compendio de derecho procesal, teoría general del proceso*. Bogotá:ABC. 1996,
- Dromi José, *Comentarios al Código Procesal Administrativo de Mendoza*, en Cuadernos del Instituto de Administración Pública (Univ. Nae. de Cuyo, Fac. de Ciencias Pol. y Soc. Mendoza) 29, 1973.
- Dromi, Roberto, *Derecho Administrativo*, Ciudad Argentina, Editorial Ciencia y Cultura, Séptima Edición, Buenos Aires, 1998.
- Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Tecnos S.A., Decimotercera Edición, Madrid-España, 1999.
- Espinosa Saldaña Eloy. *Proceso Contencioso Administrativo y Proceso Constitucional en el Perú, o la disyuntiva sobre como canalizar la tutela de algunos derechos*. Lima: Ed. Palestra. 2010

- García de Enterría, Eduardo y Otros, *El Derecho Público de Finales de Siglo*, una perspectiva Iberoamericana, Editorial Civitas, Primera Edición, Madrid-España, 1997.
- García-Herreros, S. Orlando, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Edición del Fondo de Publicaciones de la Universidad Sergio Arboleda, Segunda Edición, Santa Fe de Bogotá, D.C., 1997.
- García, Trevijano-Foss José Antonio, *Los Actos Administrativos*, Editorial CIVITAS S.A., Segunda Edición, Madrid-España, 1991.
- Guaita Aurelio. *El proceso administrativo de lesividad*. Barcelona. 1953.
- Lovato Juan Isaac. *Programa Analítico De Derecho Procesal Civil Ecuatoriano*; Quito: Ed. Casa de la Cultura Ecuatoriana. 1957.
- MairalHectorA. *Control Judicial de la Administración Pública Vol. 1*. Buenos Aires: Ed. Depalma 1984.
- Marafuschi Miguel Ángel .*Procesos administrativos especiales en el nuevo Código Contencioso Administrativo de la provincia de Buenos Aires*. Revista de Derecho Público 01. 2003.
- Morales Tobar Marcos. *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.2011
- MargáinManautou Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Legitimidad*. México: Porrúa. 2002
- Martín Mateo, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial TRIVIUM; S.A., Vigésima Primera Edición, Madrid-España, 2002.
- Objeción Parcial del Proyecto de Código Orgánico General de Procesos por el Presidente de la República. 29 de abril de 2015
- Omeba, *Enciclopedia Jurídica*, Torno XII Buenos Aires: Ed. Bibliográficas OMEBA, 1976.
- Ordoñez Hernán Jaramillo. *Manual de Derecho Administrativo*. Loja: Ed. De la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad nacional de Loja. 1999.
- OteizaEduardo, “*El Fracaso de la Oralidad en el Proceso Civil Argentino*. Informe Nacional presentado en el Coloquio de Valencia de 2009 “Oralidad y Escritura en un Proceso Civil Eficiente” de la Asociación Internacional de Derecho Procesal (AIDP). Disponible en World Wide Web: <http://www.uv.es/coloquio/coloquio/informes/ip4arg.pdf> (acceso: 18-01-2016).

- Pardo, Antonio. *Tratado de Derecho Procesal Civil*. 1950
- Paredes Paul, “La oralidad en el nuevo proceso laboral peruano y el acceso a la justicia (al sistema jurídico laboral)”.
http://www.canoparedes.com.pe/site/images/stories/Oralidad_y_procesos1.pdf (acceso: 17-01-2016).
- Parejo Alfonso, Luciano y Otros, *Manual de Derecho Administrativo*, Parte General, Editorial Ariel S. A., Cuarta Edición, Barcelona-España, 1998.
- Peñaherrera, Manuel. *Lecciones del Derecho Práctico Civil y Penal*. Editorial Universitaria, 1912-1927
- Pereira Campos Santiago. “Modernización de la Justicia Civil”. Uruguay: Tradinco S.A., 2011.
- Pereira Campos Santiago, “Oralización de los Procesos Civiles en Uruguay”, revista disponible en biblioteca virtual CEJA (www.cejamericas.org). 2014.
- Ríos Erick, “La oralidad en los procesos civiles en América Latina”. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. (2013), p. 6.
- Rojas Franco Enrique. *Derecho Administrativo y Derecho Procesal*. Guayaquil: Edilex.2007
- Rosignoli Just Juan. “Competencias en lo Contencioso Administrativo” Revista de Estudios de la vida local. N° 222 1984.
- Santofimio G., Jaime Orlando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Dpto. de Publicaciones, Primera Edición, 1996.
- Troya. Alfonso. *Elementos de Derecho Procesal Civil*. Ecuador: Ediciones de la Universidad Católica, 1978
- Vega de Herrera, Mariela, *Manual de procedimiento Contencioso Administrativo*, Grupo Editorial LEYER Ltda., Santa Fe de Bogotá, Primera Edición, 2000.
- Velázquez Baquerizo Ernesto. *La nueva justicia administrativa: diagnóstico de derecho contencioso administrativo y fiscal en el Ecuador*. Quito: Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, 1995.
- Vélez, García Jorge, *Los Dos Sistemas del Derecho Administrativo*, Santa Fe de Bogotá D.C., Segunda Edición, 1996.
- Vidal Perdomo, Jaime, *Derecho Administrativo*, Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá Colombia, Undécima edición, 1997.

Wach Adolfo, *Conferencias sobre la Ordenanza Procesal Civil Alemana*. Buenos Aires: Ed. Jurídicas Europa-América, 1958.

Plexo Normativo:

Código Orgánico Monetario y Financiero Registro Oficial N° 332 del 12 de septiembre del 2014

Código Orgánico General de Procesos, artículo 332, publicado en el Registro Oficial Suplemento 506 el 22 de mayo del 2015

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial N° 449 del 20 de octubre del 2008.

Corte Nacional de Justicia. Acción de Lesividad. Expediente de casación 58. RO 69. 13-nov-2013.

Corte Suprema de Justicia. Gaceta Judicial 8. Serie 17. 2 oct-2001.

Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Registro Oficial N° 536 del 18 de marzo del 2002.

Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada. Registro Oficial No. 349 de 31 de diciembre de 1993.

Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial N° 52 del 22 de octubre del 2009.

Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo. Registro Oficial N° 338 del 18 de marzo de 1968.

Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas y la Inversión Extranjera. Registro Oficial No.652 de 18 de diciembre de 2015.

Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Registro Oficial Suplemento No. 78 de 11 de septiembre de 2013.

Proyecto del Código Orgánico General de Procesos.

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Colombia). Diario Oficial 47.956 de enero 18 de 2011.