



**CARRERA DE DERECHO**

**TESIS DE GRADO**

*PREVIO LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
ABOGADO*

*De los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador*

**TEMA:**

*La Terminación Anormal de los procesos y su efecto en la  
sustanciación del Recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo en el  
Tribunal Distrital N° 4*

**AUTORAS:**

*RAISA MARINA CEDEÑO LOOR  
MARÍA VICTORIA SANTANA GARCÍA*

**PORTOVIEJO-MANABÍ-ECUADOR**

**2012**

## **CERTIFICACIÓN DEL DIRECTOR**

*En mi calidad de Director de la Tesis “**La Terminación Anormal de los procesos y su efecto en la sustanciación del Recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo en el Tribunal Distrital Nº 4**”, requisito previo la obtención del grado académico se Abogado de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador,*

### **CERTIFICO:**

*Que el trabajo de investigación jurídica administrativa de la presente tesis es original y fue integralmente realizado, bajo mi dirección, por las egresadas:*

**RAISA MARINA CEDEÑO LOOR Y MARÍA VICTORIA SANTANA GARCÍA**

*Ab. Yandry Felipe Mantuano Zambrano*

**DIRECTOR DE TESIS**

## **CERTIFICACIÓN DEL TRIBUNAL**

### **TESIS DE GRADO:**

*“LA TERMINACIÓN ANORMAL DE LOS PROCESOS Y SU EFECTO EN LA SUSTANCIACIÓN DEL RECURSO DE PLENA JURISDICCIÓN O SUBJETIVO EN EL TRIBUNAL DISTRITAL N° 4”*

*de las egresadas:*

**RAISA MARINA CEDEÑO LOOR Y MARÍA VICTORIA SANTANA GARCÍA**

*Sometida a consideración del Tribunal de Sustentación para su respectiva aprobación, como requisito parcial para la obtención del título de Abogado de los Juzgados y Tribunales de la República.*

### **TRIBUNAL**

.....  
Ab. Jorge Luis Villacreses Palomeque  
**COORDINADOR DE CARRERA**

.....  
Ab. Yandry Felipe Mantuano Zambrano  
**DIRECTOR DE TESIS**

.....  
Ab. María Yokir Reyna Zambrano  
**MIEMBRO DEL TRIBUNAL**

.....  
Ab. Ana María Andrade Zamora  
**MIEMBRO DEL TRIBUNAL**

## **DECLARATORIA**

La responsabilidad por los hechos, ideas, procesamientos de datos, análisis, conclusiones, recomendaciones y doctrinas expuestos en esta tesis, corresponden exclusivamente a sus autoras y el patrimonio intelectual de Tesis de Grado corresponderá a la Universidad San Gregorio de Portoviejo.

Portoviejo, diciembre de 2012.

**RAISA MARINA CEDEÑO LOOR**

**MARÍA VICTORIA SANTANA GARCÍA**

## **AGRADECIMIENTO**

*Nuestra eterna gratitud a la Universidad Particular San Gregorio de Portoviejo, por ser un centro académico de calidad, donde nos aleccionaron para ser unas profesionales de élite.*

*Nuestro agradecimiento a los docentes que conforman la familia gregoriana, por ser quienes nos ilustraron con sus amplios conocimientos.*

*Le agradecemos en especial a nuestras familias, por su amor y apoyo incondicional en esta etapa de nuestras vidas.*

## **DEDICATORIA**

*Le dedico este trabajo investigativo, a Dios por ser mi guía, en cada paso de mi vida.*

*A mi mamá, Margarita Loor, por ser una madre ejemplar, quien con su amor incondicional y su apoyo infinito ha estado siempre a mi lado.*

*A mi papá Roosevelt Cedeño, porque con su amor y fortaleza me ha inspirado a ser mejor cada día.*

*A mi hermano Roosevelt Simón, por ser quien ha compartido cada día de mi vida con amor y felicidad.*

*A mis abuelitos, por ser mis segundos papás, quienes con su amor y enseñanzas han creado una familia ejemplar.*

*A mis tíos y primos, por ser quienes complementan mi felicidad.*

**RAISA MARINA CEDEÑO LOOR**

## **DEDICATORIA**

*Dedico esta tesis en primer lugar a los que desde el cielo siempre me han guiado en todo momento, a Dios y a mi hermano Diego; a mis padres Cirino Santana y María García, que han sido los gestores de lo que soy hoy en día y que gracias a ellos, a su amor, sus buenos ejemplos, valores y apoyo incondicional, he podido cumplir metas en mi vida de las que les quedo siempre muy agradecida por ello y por ser los mejores padres; a mi esposo Arturo Macías por ser un pilar fundamental, debido a que es mi compañero de vida, por demostrarme su cariño, amor, deseos de superación y apoyarme cuando lo he necesitado; a esa personita que aunque esta muy chiquita me ha hecho sentir lo que es el verdadero significado de la vida y a seguir siempre adelante por ser ahora el motivo principal de mi felicidad, por ser un privilegio y bendición que crece dentro de mi ese angelito hermoso mi bebé; a mi hermanito Diego Santana, por ser quien me arranca una sonrisa con sus ocurrencias de niño y por ser quien con su inocencia me hace sentir que debo seguir adelante para luego ser su ejemplo a seguir; a mis suegros Zacarias Macías y Angelita Aráuz por ser unos segundos padres al brindarme su cariño, aprecio y apoyo en todo momento, que me han servido para crecer como persona y seguir con mis proyectos; a mi mascota Brownito por ser mi compañía siempre; a mi familia en general y a todos y cada una de las personas que de una u otra forma me han demostrado su apoyo para que siga adelante en mis planes de vida, a todos muchas gracias nunca los defraudaré.*

**MARÍA VICTORIA SANTANA GARCÍA**

# ÍNDICE

## CAPÍTULO I

1.	Tema.....	1
1.1	Formulación del problema.....	1
1.2	Planteamiento del problema.....	1
1.2.1	Preguntas de la investigación.....	2
1.3	Delimitación de la investigación.....	3
1.4	Justificación.....	3
1.5	Objetivos.....	4
1.5.1	Objetivo general.....	4
1.5.2	Objetivos específicos.....	4

## CAPÍTULO II

2.	Síntesis histórica de la administración pública.....	5
2.1	Principios de la administración pública.....	7
2.1.1	Principio de legalidad.....	7
2.1.2	Principio de impugnabilidad.....	8
2.1.3	Principio de eficiencia.....	8
2.1.4	Principio de eficacia.....	8
2.1.5	Principio de agilidad.....	9



2.1.6	Principio de simplificación.....	9
2.1.7	Principio de transparencia .....	9
2.1.8	Principio de coparticipación.....	9
2.1.9	Principio de economía.....	9
2.1.10	Principio de solidaridad.....	10
2.1.11	Principio de avocación.....	10
2.2	El estado y los actos administrativos.....	10
2.2.1	Requisitos de los actos administrativos.....	10
2.3	Impugnabilidad de los actos administrativos.....	15
2.3.1	En sede administrativa.....	17
2.3.1.1	Los recursos administrativos.....	18
2.3.2	En sede judicial.....	21
2.3.2.1	Diferencia entre los recursos objetivo y subjetivo.....	24
2.4	Jurisdicción contencioso-administrativa.....	26
2.4.1	Noción de justicia contenciosa administrativa.....	28
2.4.2	¿Qué es lo contencioso administrativo?.....	30
2.4.3	Asuntos atribuidos a la jurisdicción y competencia.....	32
	de la justicia contencioso administrativa	
2.5	Formas de terminación del proceso administrativo.....	33
2.5.1	Aplicación de las terminaciones anormales en el recurso de plena.....	35
	jurisdicción o subjetivo	
2.5.2	Terminación anormal del proceso - Derecho comparado México.....	36
	y España	

2.6	El juicio contencioso administrativo.....	40
2.6.1	Partes procesales.....	40
2.6.2	Demanda.....	41
2.6.2.1	Requisitos formales de la demanda.....	42
2.6.3.	La contestación a la demanda.....	43
2.6.4	La prueba.....	43
2.6.5	Sentencia.....	45
2.7	Fundamentación legal.....	46

### **CAPÍTULO III**

3.	Modalidad de la investigación.....	60
3.1	Tipos de investigación.....	60
3.2	Métodos.....	61
3.3	Técnicas.....	61
3.4	Instrumentos.....	61
3.5	Población y muestra.....	61
3.5.1	Matriz de población y muestra.....	62

### **CAPÍTULO IV**

4.	Análisis e interpretación de los resultados.....	63
4.1	Comprobación de objetivos y verificación de hipótesis.....	69

4.1.1	Comprobación de objetivos.....	69
4.1.1.1	Objetivo general.....	69
4.1.1.2	Objetivos específicos.....	69
4.1.2	Verificación de hipótesis.....	72
4.1.2.1	Hipótesis general.....	72
4.1.2.2	Hipótesis específicas.....	72

## **CAPÍTULO V**

5.	Conclusiones y recomendaciones.....	75
5.1	Conclusiones.....	75
5.2	Recomendaciones.....	76

## **CAPÍTULO VI**

6	Propuesta.....	78
---	----------------	----

## **La Terminación Anormal de los procesos y su efecto en la sustanciación del Recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo en el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo N° 4.**

Trabajo investigativo de las egresadas: Raisa Marina Cedeño Loor y María Victoria Santana García, dirigido por el Abogado Yandry Mantuano Zambrano; año de presentación 2012.

Las Terminaciones Anormales son figuras jurídicas procesales que concluyen un proceso judicial sin que se llegue a sentencia, éstas son: el desistimiento, el allanamiento, la transacción y el abandono; todas ellas denominadas Terminaciones Anormales o Irregulares, se encuentran incorporadas en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el Código de Procedimiento Civil y la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

Gracias a los objetivos planteados, pudimos establecer cuantos recursos de Plena Jurisdicción o Subjetivo han concluido de manera anormal en el Tribunal Contencioso Administrativo N° 4, a partir de enero de 2010 a septiembre de 2012, los mismos que se dieron en números minoritarios y por la parte demandante, es decir, por los administrados.

La presente investigación se realizó utilizando la metodología de campo, la bibliográfica, y la propositiva; las mismas que nos permitieron el estudio y verificación de las hipótesis planteadas, logrando obtener como resultado que las terminaciones anormales a pesar de ser figuras jurídicas procesales y estar establecidas como norma positiva para las partes dentro de un litigio, no son aplicables por la administración, debido a la limitación que tiene el estado por el Principio de Legalidad, el cual considera que las actuaciones de la administración nacen presuntamente legales y legítimos, por lo cual, la aplicación de estas opciones jurídicas se antepone a este principio.

Por lo tanto, concluimos nuestra investigación proponiendo que las terminaciones anormales sean aplicables de forma igualitaria dentro del ámbito administrativo. Además, consideramos de gran importancia la implementación de la Junta de Conciliación dentro del proceso contencioso administrativo con el objeto de que los procesados acudan a esta junta con el ánimo de avenirse entre ellas y obtener que el proceso concluya en una terminación anormal antes que esperar años para que el resultado sea beneficiario solo para una de las partes.

# CAPÍTULO I

## 1. TEMA:

La Terminación Anormal de los procesos y su efecto en la sustanciación del Recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo en el Tribunal Distrital No.4

### 1.1 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Será posible la aplicación de las terminaciones anormales de los procesos en la sustanciación del recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo?

### 1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Iniciado el proceso por la formulación de una pretensión ante el órgano jurisdiccional, lo normal es que termine por aquel acto del juez en que este decide acerca de la conformidad o disconformidad de la pretensión con el Derecho Objetivo y, en consecuencia, actúa o se niega a actuar dicha pretensión.

Pero puede ocurrir que el proceso no termine con la sentencia. Cabe que se den determinadas circunstancias que provoquen la terminación del proceso, sin que el juez dicte sentencia. No quiere decir que en estos casos no exista un acto del órgano jurisdiccional por el que se dé por terminado el proceso, ya que toda causa, una vez iniciada, no termina hasta que no lo declare así el órgano jurisdiccional ante el que se dedujo la pretensión. Lo que se afirma es que el acto que dicta el juez en estos casos no es una sentencia. Porque el juez no decide acerca de la conformidad o disconformidad de la pretensión con el Derecho Objetivo; ante unos determinados hechos y actos ha de dictar decisión en un sentido determinado, lo hace en una fase del proceso anterior a la prevista para aquella finalidad.

Pues bien, si el acto de terminación normal del proceso es la sentencia, y en estos casos el proceso termina sin sentencia, nada tiene de particular que se hable de “terminación anormal del proceso”.

Estos distintos acaecimientos que provocan la terminación del proceso tienen de común que son hechos jurídicos-procesales, en cuanto se trata de advenimientos de la realidad que provocan una modificación a la situación jurídico-procesal, concretamente la extinción del proceso existente.

No obstante, en el Ecuador, la legislación no admite que la administración reconozca este tipo de terminación, lo que ha causado cuantiosas pérdidas al estado ecuatoriano, debido a que nuestro sistema legal no previene la existencia de una evidente vulneración de derechos, por parte del estado y que este al observar tal hecho, posea la facultad de concluir un proceso acogiendo a estas terminaciones, sin necesidad de llegar a la sentencia.

Por ello, es esencial, establecer los lineamientos jurídicos actuales y proponer supuestos que permitan que el estado, como parte procesal, posea la potestad para no continuar con una causa jurídica, así como el administrado, dando de esta manera cumplimiento a los principios de igualdad de las partes procesales y celeridad de los procesos judiciales.

### **1.2.1 PREGUNTAS DE LA INVESTIGACIÓN:**

- ¿Qué tipo de terminación anormal existe en nuestra legislación?
- ¿Cuántos recursos de Plena Jurisdicción o Subjetivo han concluido anormalmente?
- ¿Cuáles son las terminaciones anormales aplicables a la administración?
- ¿Podría aplicar la administración las terminaciones anormales?
- ¿Qué se obtendría con la aplicación de las terminaciones anormales por la administración?

- ¿Cuál sería el resultado en la sustanciación del recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo con la aplicación de las terminaciones anormales?

### **1.3 DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

Campo: Derecho

Área: Administrativo

Aspecto: aplicación de las terminaciones anormales en la sustanciación del recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo.

Delimitación Temporal: la investigación se realizará a partir de enero de 2010 hasta septiembre de año 2012.

Delimitación Espacial: ciudad de Portoviejo en el Tribunal Contencioso Administrativo No.4.

### **1.4 JUSTIFICACIÓN**

En la actualidad, la dinámica social conlleva a que todas las controversias sean resueltas por medio de un litigio jurídico. Ordinariamente, los juicios inician con la proposición de la demanda y concluyen con una sentencia. No obstante, la doctrina reconoce otro tipo de terminación denominada anormal.

En el Ecuador, la legislación incorpora las terminaciones anormales en el Código de Procedimiento Civil. Sin embargo, en el ámbito administrativo existe normativa especializada que ha conllevado a una desigualdad evidente entre las partes procesales, debido a que se limita la aplicación de este tipo de terminaciones por parte de la administración; ocasionando que el estado sea objeto de cuantiosas pérdidas.

En Colombia, la administración tiene la facultad de admitir y reparar los errores, ante la expedición de actos administrativos que afecten los derechos de los

administrados. En efecto, en caso que aquellos derechos no sean tutelados el Procurador General del Estado tiene la potestad de intervenir y corregir esos actos administrativos lesivos.

Por ello, es menester realizar esta investigación para establecer las condiciones jurídicas existentes dentro de este ámbito y al mismo tiempo proponer supuestos jurídicos, con la finalidad de obtener una administración de la justicia eficaz.

Para la realización de la investigación, disponemos de los recursos económicos necesarios, además, con antelación hemos conseguido el consentimiento del Tribunal Contencioso-Administrativo No.4 de la ciudad de Portoviejo, para obtener acceso a información ineludible, en nuestro trabajo de tesis. También, gracias a previa consulta con diferentes profesionales del derecho, hemos verificado la existencia de grata fuente bibliográfica para desarrollar una investigación eficiente.

## **1.5 OBJETIVOS**

### **1.5.1 Objetivo general:**

Analizar jurídicamente la admisión de las terminaciones anormales en la sustanciación del recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo.

### **1.5.2 Objetivos específicos:**

- Identificar los cuerpos legales que contienen las terminaciones anormales aplicables en la sustanciación del recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo.
- Establecer los resultados que se han obtenido con la aplicación de las terminaciones anormales a los administrados.
- Precisar el número de recursos de Plena Jurisdicción o Subjetivo concluidos anormalmente.



## CAPÍTULO II

### 2. SÍNTESIS HISTÓRICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública ha ido de la mano del estado, y ha convivido con las distintas formas que éste y las demás organizaciones políticas han ido adoptando a lo largo de su evolución histórica. En otras palabras, ha estado presente en toda organización oficial de ejercicio del poder político. Por ello, tenemos referentes de las actividades y procedimientos administrativos desde épocas remotas.

Son importantes las manifestaciones que sobre el Estado y la administración pública se hacen por los clásicos griegos: Platón, Sócrates y Aristóteles, por ejemplo. Resulta obvio señalar, que esta administración no pudo desarrollarse significativamente en las organizaciones monárquicas y autocráticas del estado. Su evolución y cambios relevantes se han dado con la aparición y crecimiento de los estados democráticos estructurados jurídicamente.

La administración pública ha tenido vigencia desde que el gobernante, en cualesquiera de las organizaciones estatales o pre estatales, tomaba resoluciones que las hacía trascendentes a sus subordinados a través de edictos reales o decretos; y ha ido creciendo con la evolución del estado y su organización sistémica, con la distribución de funciones y la estructuración de órganos para el ejercicio del poder y el cumplimiento de sus objetivos y fines.

Son actividades administrativas típicas de las instituciones las que realizan en ejercicio de sus cargos los servidores públicos. Las investigaciones demuestran que al menos el 40% de actividades que se cumplen en cada institución son de carácter administrativo.

Eso significa que las demás actividades, son las que en forma específica corresponde a cada entidad, que a veces, no tienen el carácter de administrativas. Tal es el caso de la Función Judicial, en la que refiriéndonos a los porcentajes indicados, significa que el 60% de sus actividades tienen que ver con su tarea específica de administrar justicia, esto es con la tramitación y

resolución de los juicios, y el 40% corresponde a cuestiones administrativas relacionadas con el personal que labora en la institución, con el acceso a las funciones, ascensos, promociones, cuestiones disciplinarias, etc.

Destacados tratadistas sostienen que la administración pública nació del Derecho Canónico, debido al avance organizacional de la Iglesia Católica y sus órganos como el papado, la nunciatura apostólica, los colegios cardenalicios, etc.

En el Derecho Romano también tuvo relevancia la administración pública, y se manifestó en las actividades que cumplieron los emperadores, senadores, pretores, cónsules, etc. La Ley de las Doce Tablas contiene importantes normas jurídicas sobre la administración pública.

En la antigua legislación española, de manera especial en las Siete Partidas, hallamos también interesantes regulaciones sobre la administración pública. En América, destacan los historiadores, que en el pasado se dieron algunas manifestaciones sobre la administración pública, atinentes a la organización de las comunidades indígenas, al poder de los jefes o caciques, al control y sanción de los miembros de los tupus (unión de familias) y ayllus (unión de tupus), a las disposiciones sobre la distribución de las tierras para el trabajo, de la producción, etc.

Durante la conquista y la colonia de los pueblos de América, la administración pública estuvo presente en el ámbito territorial que posteriormente correspondió a los estados de Latinoamérica, en instrumentos como los edictos reales dictados por los reyes de España, las cédulas reales, los actos de disposición y ejercicio del poder de los encomenderos, virreyes, presidentes de las reales audiencias, los subalternos de éstos, en base a las disposiciones de los monarcas y el llamado Derecho Indiano, integrado por normas jurídicas especiales derivadas del derecho que imperaba para España, amoldado y atenuado para ser aplicado a los habitantes de América (españoles, criollos, mestizos e indios), dirigido por el Consejo de Indias.

La progresión de la administración pública se ha dado preferentemente en los gobiernos de Eloy Alfaro y de Isidro Ayora; y por fin, desde 1968 en adelante,

con el apareamiento de la Ley de lo Contencioso Administrativo, y posteriormente con la creación del Tribunal Contencioso Administrativo.

La dirección de la administración pública corresponde al Presidente de la República. En la actualidad el desarrollo de esa administración es notable, y su vinculación con el derecho es inobjetable y compleja.

Para Díez, citado por Manuel Ossorio, el Derecho Administrativo es definido como "el complejo de principios y normas de Derecho Público interno que regula la organización y la actividad de la administración pública"<sup>1</sup>.

## **2.1. PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

La administración pública se rige por principios que se encuentran proclamados en la Constitución de República en su artículo 227 y en normas jurídicas que le son aplicables, de los que merecen especial mención los siguientes: de legalidad, impugnabilidad, eficiencia, eficacia, agilidad, simplificación, transparencia, coparticipación, economía, solidaridad y avocación.

### **2.1.1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

Consiste en la concepción de que toda actividad y manifestación de la administración pública, procedente de los hechos, actos, contratos, resoluciones y otras formas y mecanismos de expresión de la misma, por proceder de servidores que responden a la gestión oficial del estado y las instituciones públicas, gozan de la presunción de legalidad, esto es, se consideran que son legales, que se han dado dentro del margen jurídico de la Constitución Política y las demás normas de derecho imperantes.

El numeral primero del art. 76 de la Carta Magna establecen que toda autoridad administrativa o judicial, garantizara el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes; esto quiere decir que los actos administrativos

---

<sup>1</sup> OSSORIO, Manuel. DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES. Publicada por Editorial Heliasta, edición número 21. Buenos Aires, Argentina. 1994.

deben observar la forma y regulaciones jurídicas preestablecidas; y además, que esos pronunciamientos deben ser debidamente motivados, bajo prevenciones de su invalidez y nulidad.

### **2.1.2. PRINCIPIO DE IMPUGNABILIDAD**

Pese a que los actos administrativos se reputan legítimos por las razones anotadas, son impugnables, es decir, pueden ser objeto de rechazo, de desaprobación de parte de quienes se consideren lesionados en sus derechos; y esa objeción puede hacerse en vía administrativa o contencioso administrativa. La impugnación se lleva a cabo mediante reclamaciones, recursos y el planteamiento de acciones previstas en el ordenamiento jurídico nacional.

### **2.1.3. PRINCIPIO DE EFICIENCIA**

Eficiencia, significa "la virtud y facultad para lograr un efecto determinado"; en el ámbito de la administración pública, se proclama que las actividades y servicios que la administración pública debe brindar a la sociedad deben ser de óptima calidad, es decir, eficientes.

### **2.1.4. PRINCIPIO DE EFICACIA**

Eficacia, procede del término latino "efficacia", que significa virtud, actividad, fuerza y poder para obrar. Eficaz, del latín efficax, denota lo activo, fervoroso, poderoso para obrar; que logra hacer efectivo un propósito. En el derecho administrativo, la eficacia representa la efectividad y oportunidad en la prestación de servicios o en los pronunciamientos de la administración.

### **2.1.5 PRINCIPIO DE AGILIDAD**

Se refiere a que la a administración pública debe ser rápida, que sus actuaciones estén revestidas de celeridad, sin descuidar la calidad de las mismas, para así obtener un servicio público integral para los administrados.

### **2.1.6. PRINCIPIO DE SIMPLIFICACIÓN**

Se refiere a que los procedimientos y trámites administrativos deben ser simples, sencillos, no formalistas ni engorrosos, exentos de rigorismos burocráticos.

### **2.1.7. PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA**

Comporta la cualidad que debe aplicar la administración pública en su accionar, aplicando procedimientos correctos, diáfanos, transparentes, exentos de sospechas y dudas.

### **2.1.8. PRINCIPIO DE COPARTICIPACIÓN**

Radica en la vinculación que deben observar las instituciones públicas y privadas para la prestación de servicios a la colectividad.

### **2.1.9. PRINCIPIO DE ECONOMÍA**

Radica en el conjunto de políticas y estrategias para la mejor utilización de recursos institucionales, como la concentración de actos en los trámites administrativos para evitar la repetición y dilación de las providencias y diligencias, precautelando los intereses de la administración y de las personas vinculadas con los trámites administrativos.

### **2.1.10. PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD**

Establece que la actividad de la administración pública debe ser por el interés social antes que por el particular. La solidaridad conlleva la mayor aportación de los que más tienen para cubrir los costos de la prestación de servicios comunes, en beneficio de los de menor capacidad económica o de los sectores sociales deprimidos.

### **2.1.11. PRINCIPIO DE AVOCACIÓN**

Consiste en la facultad que tiene el órgano administrativo superior para conocer y resolver los asuntos de competencia del órgano inferior, previo la comunicación correspondiente. Se basa en el aforismo de que quien puede lo más, puede lo menos.

## **2.2. EL ESTADO Y LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

La administración pública se manifiesta a través de hechos, actos, contratos, resoluciones y procedimientos administrativos que producen los órganos de la administración de acuerdo con su competencia, esto es, todas las actividades que realizan en el ámbito de sus funciones los servidores públicos, autoridades funcionarios y empleados de la administración en general que producen efectos jurídicos.

### **2.2.1. REQUISITOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

Se considera que todo acto administrativo además de las características de ejecutoriedad y de legalidad debe contemplar algunos requisitos esenciales para lograr el objetivo del mismo como es su eficacia y veracidad.

Dichos requisitos son:

## **a) LA COMPETENCIA**

La competencia según el inciso 2 del art. 1 del Código de Procedimiento Civil “es la medida dentro de la cual la referida potestad (jurisdicción) está distribuida entre los diferentes tribunales y juzgados en razón del territorio, materia, de la persona y de los grados”; es entonces el poder que tiene toda autoridad fundamentada en la ley para conocer, averiguar y resolver todos los actos realizados por los funcionarios públicos siempre con un mismo fin, el de precautelar los intereses de la administración. Patricio Secaira en su obra Curso Breve de Derecho Administrativo manifiesta: “La competencia es el conjunto de atribuciones que la ley entrega a los órganos del poder público”<sup>2</sup>, esto significa que todo acto administrativo debe ser emitido por la autoridad máxima del organismo, caso contrario el acto no sería válido, por lo que al ser otorgado por otra persona que no sea el titular de la institución, dicho acto sería inválido por lo que estaría viciado de nulidad.

## **b) LA MOTIVACIÓN**

La motivación es un requisito primordial en un acto administrativo, es la causa real y lícita, es decir, el acto siempre debe ser producto de un motivo legítimo. La motivación existente en un acto tiene como finalidad el de aclarar y facilitar la explicación de los hechos a través de aciertos reales los mismos que deben existir al momento en que se produce el acto administrativo, estableciéndose de esta forma los fundamentos jurídicos en los que la administración mantiene la legitimidad del fallo tomado, como lo señala el tratadista Agustín Gordillo citado en el libro Curso Breve de Derecho Administrativo del doctor Patricio Secaira “la falta de motivación implica no sólo vicio de forma sino también y principalmente vicio, arbitrariedad que como tal determina normalmente la nulidad del acto”<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Patricio Secaira Durango, Curso Breve de Derecho Administrativo, Editorial Universitaria, Quito, 2004, Pág. 185

<sup>3</sup> Patricio Secaira Durango, Curso Breve de Derecho Administrativo, Editorial Universitaria, Quito, 2004, Pág. 185

De igual forma la Constitución de la República del Ecuador considera que todo acto administrativo debe ser motivado al expresar como lo dispone en el artículo 76, numeral 7, literal I), lo siguiente: “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”, esto se relaciona con lo contemplado en el artículo 31 de la Ley de Modernización del Estado que establece: “Todos los actos emanados de los órganos del estado, deberán ser motivados. La motivación debe indicar los presupuestos de hecho y las razones jurídicas que han determinado la decisión del órgano, en relación con los resultados del procedimiento previo. La indicación de los presupuestos de hecho no será necesaria para la expedición de actos reglamentarios”.

El Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva en su artículo 122 indica: “La motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos, se realizará de conformidad con lo que dispone la Constitución y la ley y la normativa aplicable. La falta de motivación, entendida ésta como la enunciación de las normas y de los hechos particulares, así como la relación coherente entre éstas y aquellos produce la nulidad absoluta del acto administrativo o resolución. El acto deberá ajustarse a lo dispuesto en el Reglamento para el Control de la Discrecionalidad de los Actos de la Administración Pública”. Es por ello que la motivación es uno de los principales elementos de un acto administrativo para que se configure válido porque no sólo consta en disposiciones legales sino en la normativa constitucional.

### **c) EL OBJETO O FINALIDAD**

El objeto es el contenido de todo acto administrativo, es decir, es la finalidad que siempre debe recaer en un planteamiento o pretensión amparada por la



administración, algunos autores sostienen que el objeto es el logro del bien común, pero por medio del acto administrativo.

#### **d) LA CAUSA**

Es el conjunto de antecedentes que exigen el movimiento de la administración pública. La causa se puede producir por petición de un administrado o por petición de la administración, pero es importante indicar que por cualesquiera de las dos posibilidades se necesita del pronunciamiento del órgano público competente.

Es necesario recalcar que, para que la administración pública cumpla el papel de servicio a la sociedad, debe contar y poner una causa calificada, esto es, que sea lícita, caso contrario si ella es ilícita, conllevaría a graves y serias consecuencias.

#### **e) EL PROCEDIMIENTO**

Es el trámite que se va aplicar para la expedición de un acto administrativo, basado siempre en las normas administrativas, es decir, dando cumplimiento a todos los trámites y solemnidades que la ley dispone, la falta de esto puede causar la ineficacia y por consecuencia la nulidad del acto administrativo. De igual forma en la Constitución de la República del Ecuador, este procedimiento está garantizado a través del debido proceso contemplado en el artículo 76 de la misma, es decir, con este artículo sabemos que solo mediante un procedimiento o expediente, en el que la administración ejerza el derecho a su defensa, cumple la normatividad constitucional y procedimental.

#### **f) EL PLAZO**

El plazo es otro de los requisitos fundamentales dentro de un acto administrativo, constituye el tiempo que tiene la administración para decidir

sobre el acto que se ha puesto a su conocimiento, la no presentación del reclamo de un acto administrativo o la resolución oportuna del mismo trae como consecuencia la pérdida de la eficacia jurídica ya que se demostraría que el administrador o la autoridad actuó fuera del periodo de tiempo establecido previamente, ya sin competencia.

Patricio Secarúa manifiesta: “El plazo afecta la competencia administrativa, por ello la ley concede espacios de tiempo definido para que se emita la resolución. Pero también concede efectos determinados cuando la autoridad no emite pronunciamiento, esto es cuando existe el llamado silencio administrativo el cual puede ser negativo o positivo a los intereses de los administrados”<sup>4</sup>.

Además es importante señalar que cuando la ley no ha determinado un plazo específico, la autoridad debe actuar oportunamente siempre con la finalidad de que la resolución no afecte los intereses del administrado.

### **g) LA FORMA**

La forma es la ejecución o demostración de la voluntad de la administración, que permite conocer el objeto del acto administrativo, para ampliar más su concepto. Rafael Bielsa, manifiesta: “La forma se refiere a requisitos necesarios para la existencia, la validez y eficacia jurídica de los actos”. Es decir, “Forma es la estructura de los actos, atendiendo a la expresión formal de voluntad administrativa del órgano”<sup>5</sup>.

Para que se dé cumplimiento a la forma dentro de un acto administrativo ésta debe contener tres partes que son: parte expositiva, parte considerativa y la resolutive, además todo acto debe ser escrito y obligatoriamente debe contener la firma de la autoridad competente, el nombre del órgano público, lugar y fecha de emisión del acto el incumplimiento de cualesquiera de estos requisitos formales llevaría a la nulidad e ilegalidad del acto administrativo.

---

<sup>4</sup> P. Secaira, Curso Breve de Derecho Administrativo, p. 188

<sup>5</sup> Rafael Bielsa, Derecho Administrativo, Buenos Aires, 6ta, edición, Editorial la Ley 1980, p. 66

## **h) LA PUBLICIDAD**

Es la forma legal de llevar a conocimiento de los administrados las decisiones tomadas por la administración, Dromi en su obra señala: “El objeto, el fin, la integración del acto administrativo, se logra, se concreta, se produce desde el momento en que el interesado a quien va dirigido toma conocimiento. Es entonces cuando el acto administrativo adquiere validez”<sup>6</sup>.

La publicidad se la realiza a través de una notificación escrita, siempre basándose en lo que disponga la ley, dichas notificaciones se las deben realizar oportunamente, caso contrario el acto administrativo perdería su eficacia jurídica, y por lo tanto el acto administrativo sería ilegítimo.

### **2.3. IMPUGNABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

Para determinar la impugnabilidad de los actos administrativos es importante señalar qué es un acto administrativo: Gustavo Penagos, en su obra El Acto Administrativo, señala: “Acto Administrativo es la manifestación unilateral de la voluntad administrativa, a través de cualquier rama del poder público, o de los particulares, que tiene por finalidad crear, modificar o extinguir una situación jurídica”<sup>7</sup>.

Para Dromi el acto administrativo es: “toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa”<sup>8</sup>.

“En la opinión de Gordillo, citado por Roberto Dromí, el acto administrativo representa una declaración jurídica y unilateral, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos subjetivos en forma inmediata”<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Roberto Dromi, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Editorial Ciudad de Argentina, 2001, p. 270

<sup>7</sup> Gustavo Penagos.- El Acto Administrativo, Santa Fe de Bogotá, Editorial Librería Profesional, 5ta. Edición, 1992, p. 85.

<sup>8</sup> Roberto Dromi, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Editorial Ciudad de Argentina, 200, p. 171.

<sup>9</sup> (Nicolás Granja, Fundamentos de Derecho Administrativo, p. 306.

Del análisis de estas definiciones anotadas anteriormente se puede definir que el acto administrativo es una expresión de un órgano público competente, con la finalidad de resolver algo y cuyos efectos que son jurídicos inciden en los derechos de las personas, de manera directa. Por lo tanto se convierte en una declaración unilateral porque deriva solamente de la administración pública.

Todo lo expuesto anteriormente permite caracterizar al acto administrativo a través de los siguientes aspectos:

- Es una declaración jurídica.
- Es unilateral, porque proviene de la administración.
- Se genera en razón de la competencia de un órgano administrativo con la capacidad para emitirlo.
- Genera efectos directos e inmediatos, pueden ser de carácter subjetivo o respecto de personas determinadas.

Los actos administrativos se rigen por los principios de competencia, legitimidad, ejecutividad e impugnabilidad. Se presume que todo acto administrativo es legítimo porque ha sido dictado por las autoridades y órganos competentes, y que se ha cumplido con todas disposiciones contempladas en la normativa respectiva, y que son impugnables, sometidos a los medios de impugnación, objeción o desaprobación correspondientes.

En la legislación ecuatoriana encontramos varias clases de actos administrativos como: normativos, reglados, discrecionales y de simple administración

“Impugnar es refutar, contradecir, u oponerse a un acto administrativo que está vulnerando derechos subjetivos o constitucionales de las personas sean naturales o jurídicas y que contravienen a la normativa legal aplicable”<sup>10</sup>.

La Constitución de la República establece en su artículo 173: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función

---

<sup>10</sup> Patricio Secaira Durango.- Curso Breve de Derecho Administrativo.- Quito.- Editorial Universitaria, 2004, p.241, 244, 247

Judicial”, es decir que todos los administrados pueden recurrir a los órganos judiciales competentes sobre las resoluciones emitidas por la autoridad pública siempre que lesionen sus derechos subjetivos, con el único objetivo de avalar un sistema tutelar de la legitimidad de toda resolución administrativa garantizando los derechos de los administrados ante el frecuente abuso de la administración pública.

Sin embargo, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en su artículo 6 señala que no corresponden a la jurisdicción contencioso – administrativa:

- a) Las cuestiones que, por la naturaleza de los actos de los cuales procede o de la materia sobre que verse, se refieren a la potestad discrecional de la administración.
- b) Las cuestiones de carácter civil o penal pertenecientes a la jurisdicción ordinaria y las que, por su naturaleza, sean de competencia de otras jurisdicciones.
- c) Las cuestiones que se susciten en relación con los actos políticos del gobierno, como aquellas que afectan a la defensa del territorio nacional, a las relaciones internacionales, a la seguridad interior del estado y a la organización de la fuerza pública, sin perjuicio de las indemnizaciones que fueren procedentes, cuya determinación corresponde a la jurisdicción contencioso - administrativa.
- d) Las resoluciones expedidas por los organismos electorales.
- e) Las resoluciones que se dicten con arreglo a una ley que expresamente les excluya de la vía contenciosa.

### **2.3.1. EN SEDE ADMINISTRATIVA**

El derecho que puede reclamar el recurrente en sede administrativa es a través de los recursos de reposición, apelación y extraordinario de revisión, que son los medios de impugnación que el recurrente puede solicitar ante los órganos de la administración pública con el fin de obtener la revocatoria, restitución o la modificación de la resolución emitida por la autoridad, en virtud de que el

administrado considere que el acto es ilegítimo y se encuentra lesionando sus derechos.

La normativa constitucional y legal contempla que las instituciones públicas están obligadas a revisar los actos administrativos emanados por la autoridad competente, es por ello que dichas instituciones pueden revisar, de oficio o cuando los particulares la soliciten, por que se hallan perjudicados por la resolución emitida.

García de Enterría sostiene “que los recursos administrativos son un verdadero privilegio de la administración, pues, obliga al particular a concurrir ante ella misma para que reexamine los casos y sólo agotados sus instancias puedan formularse impugnaciones judiciales...”<sup>11</sup>

### **2.3.1.1. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

Para Sayagués Laso, los recursos administrativos son: "los distintos medios que el derecho establece para obtener que la Administración, en vía administrativa, revise un acto, y lo confirme, modifique o reforme"<sup>12</sup>. Para Marienhoff, dichos recursos son: “ciertos medios de impugnar la decisión de una autoridad administrativa, con el objeto de obtener, en sede administrativa, su reforma o extinción”<sup>13</sup>.

#### **a) RECURSO DE REPOSICIÓN**

Es el que se puede plantear ante la misma autoridad pública que emitió el acto administrativo con la finalidad de obtener la revocatoria, reforma o sustitución del acto que se encuentra afectando los derechos subjetivos del administrado. Este recurso lo puede plantear el administrado que demuestre el interés directo

---

<sup>11</sup> García de Enterría, citado por Patricio Secaira Durango, Curso Breve de Derecho Administrativo Quito Editorial Universitaria, 2004, p.232.

<sup>12</sup> Sayagues Laso, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, 8ªEdición, 2002, p.1310.

<sup>13</sup> Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo.- Argentina, 1998, p.57.

y la afeción de sus derechos provocados por la resolución administrativa emitida. El artículo 174 del ERJAFE establece: “Los actos administrativos que no ponen fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente, a la elección del recurrente, en reposición ante el mismo órgano de la administración que los hubiere citado dictado o ser impugnados directamente en apelación ante los ministros de estado o ante el máximo órgano de dicha administración”<sup>14</sup>.

Este recurso de reposición, conocido también como recurso de revocación tiene plazos para la interposición del mismo: de quince días si se trata de un acto expreso, y de dos meses si se produce un acto presunto. Ante la resolución de este recurso no se puede proponer nuevamente el mismo recurso, pero sí ante esta resolución se puede plantear el recurso de apelación o continuar en sede judicial a través del recurso contencioso – administrativo.

## **b) RECURSO DE APELACIÓN**

El artículo 176 del ERJAFE señala: “Las resoluciones y actos administrativos, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en apelación ante los ministros de estado o ante el máximo órgano de dicha administración. El recurso de apelación podrá interponerse directamente sin que medie reposición o también podrá interponerse contra la resolución que niegue la reposición. De la negativa de la apelación no cabe recurso ulterior alguno en la vía administrativa”<sup>15</sup>.

Este recurso es conocido también como Recurso de Jerarquía o Alzada, se lo puede interponer directamente sin que haya existido el recurso de reposición, en un plazo de quince días si el acto es expreso, caso contrario en un plazo de dos meses, contados a partir del día siguiente de la notificación. De igual manera vale señalar que el plazo que la autoridad pública tiene para emitir y notificar la resolución de este recurso es de dos meses caso contrario al no existir pronunciamiento se producirá los efectos del silencio administrativo.

---

<sup>14</sup> Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, LEXIS, Quito, Ecuador

<sup>15</sup> Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, LEXIS, Quito, Ecuador

### **c) RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN**

El recurso extraordinario de revisión es aquel que puede ser propuesto ante los ministros de estado, respecto a las resoluciones emitidas por estas carteras de estado o también puede ser planteado a las máximas autoridades de la administración, con la finalidad de que se revisen las resoluciones formuladas por estas autoridades, por sus subordinados o por las entidades adscritas a éstas. Igualmente pueden solicitar este recurso quienes estimen ser afectados o tengan interés directo por la resolución.

Para interponer el recurso extraordinario de revisión es necesario que la resolución se halle inmersa en alguna de las siguientes causas, de conformidad con el artículo 178 del ERJAFE:

- a. Que la resolución haya sido dictada con evidente error de hecho y de derecho
- b. Que posterior a la emisión de la resolución aparezcan documentos de valor trascendental los mismos que hayan sido ignorados y no revisados al momento de expedirse la resolución.
- c. Que al emitir la resolución influyeron documentos o testimonios falsos que han sido declarados en sentencia judicial.
- d. Que la resolución fue el resultado de actos cometidos por funcionarios o empleados públicos que la ley considera como delitos declarados en sentencia judicial.

Este recurso se puede interponer en el plazo de tres años si se configura la presencia de que existió error de hecho y de derecho y que posterior a la emisión de la resolución se encontraron documentos importantes que podrían influir para la decisión administrativa; y de tres meses después de ejecutoriada la sentencia para los casos de testimonios falsos y de actos calificados de delitos, que sirvieron para que la autoridad pública emita la resolución que vulneró los derechos del administrado.



### **2.3.2. EN SEDE JUDICIAL**

El artículo 69 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, señala sobre la impugnación lo siguiente: “Todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este estatuto serán impugnables en sede administrativa o judicial. La impugnación en sede administrativa se hará de conformidad a este estatuto. La impugnación en sede judicial se someterá a las disposiciones legales aplicables”.

En todo caso, quien se considere afectado por un acto administrativo lo podrá impugnar judicialmente ante el respectivo Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de manera directa. No será necesario para el ejercicio de este derecho el que haya precedido reclamación, administrativa previa la misma que será optativa”.

Es importante indicar que la impugnación en sede judicial procede solamente por razones de legalidad, se puede impugnar un acto de carácter particular cuando tenga calidad de definitivo y se hayan agotado las diversas instancias administrativas, es decir, el pronunciamiento debe causar estado para que de esta forma la vía judicial quede libre a favor del recurrente. De igual forma se puede impugnar un acto de carácter general cuando este afecte a los derechos subjetivos de los individuos.

En la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como lo establece la ley de la materia en concordancia con el artículo 38 de la Ley de Modernización, se puede impugnar los reglamentos, actos, resoluciones, hechos, contratos de la administración, los mismos que hayan sido suscritos por los representantes legales de cada uno de los organismos del estado o personas jurídicas semipúblicas, incluyéndolas las de derecho privado con finalidad social y pública, que afecten un derecho o interés directo del demandante.

La impugnación en sede judicial procede a través del recurso contencioso administrativo, en sus dos clases, que son: de Plena Jurisdicción o Subjetivo y de Anulación u Objetivo o de exceso de poder.

## **a) RECURSO DE PLENA JURISDICCIÓN O SUBJETIVO**

El Doctor Herman Jaramillo Ordóñez considera que el Recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo es: “Uno de los mecanismos de control en el régimen democrático que nos ofrece el estado social de derecho, a favor de toda persona que ha sufrido agravio por voluntad de la función administrativa, restableciendo los derechos vulnerados reconocidos por el ordenamiento jurídico y declarando al mismo tiempo la nulidad del acto transgredido”<sup>16</sup>.

Rafael Bielsa considera que el recurso de plena jurisdicción o subjetivo es: “Aquel con el cual se protege el derecho subjetivo que emana de la ley, reglamento, ordenanza, decreto o del contrato administrativo, no basta la lesión de un mero interés legítimo”<sup>17</sup>.

El segundo inciso del artículo 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa respecto a este recurso señala: “El recurso de plena jurisdicción o subjetivo ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trata”<sup>18</sup>.

En conclusión, la finalidad es solicitar la anulación del acto impugnado ante el órgano jurisdiccional, así como el reconocimiento del derecho declarado y que ha sido negado; es decir, procede en la defensa del derecho subjetivo cuando se considera que este derecho existente en la ley, ha sido violado.

Además, el Recurso Subjetivo o de Plena Jurisdicción permite determinar si el acto administrativo es válido y eficaz, cuando un acto administrativo es personal, es decir, que afecta directamente al derecho del administrado, tiene como consecuencia la declaratoria de la nulidad o su ilegalidad reconociendo los derechos; con este recurso el administrado debe probar que el acto carece de valor jurídico porque está en contraposición de las normas legales, permitiendo que en sentencia se anule o se declare la ilegalidad del acto

---

<sup>16</sup> Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Silec Pro, 2008

<sup>17</sup> Rafael Bielsa, citado por Herman Jaramillo Ordóñez, La Justicia Administrativa, Loja Editora Grafimundo, 2003, p. 23

<sup>18</sup> Herman Jaramillo Ordóñez.- La Justicia Administrativa Loja Editora Grafimundo, 2003, p.27

administrativo emanado de autoridad pública, excluyéndoselo de la vida jurídica y disponiéndose el restablecimiento o reconocimiento de los derechos violentados. El restablecimiento o reconocimiento de los derechos del administrado mediante sentencia tendrá efectos entre las partes, entonces únicamente le compete a la administración pública que originó el acto y al administrado que lo impugnó.

## **b) RECURSO DE ANULACIÓN U OBJETIVO**

Como resultado de la evolución de la jurisprudencia francesa, este recurso apareció en forma posterior en su legislación como obra trascendental del Consejo de Estado francés, para tutelar el cumplimiento de la norma objetiva que ha sido violada por una norma de carácter inferior o por resolución de carácter general expedida por la autoridad excediéndose en sus facultades, y a ello obedece su denominación.

Este recurso puede interponerse por quien tenga interés aunque no haya sido afectado directamente su derecho subjetivo; las sentencias dictadas en estos litigios tienen efecto *erga omnes* (para todos los administrados afectados por la misma norma aunque no hubieran sido partes procesales) y la violación debe ser de una norma de derecho objetivo; de tal modo que al declarar su nulidad se restablece el equilibrio jurídico, por ello se dice que es un recurso contralor jurisdiccional de la legalidad que permite el restablecimiento de la ley. Según la doctrina, la anulación pretendida puede fundarse en: 1) incompetencia, 2) violación de la ley, 3) vicios de forma, y, 4) desviación del fin del acto.

Es utilizado para impugnar una decisión administrativa de carácter general cuya finalidad principal es obtener la nulidad de la resolución pública, restableciendo la norma jurídica que fue afectada.

El inciso tercero del artículo 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone: “El Recurso de Anulación, objetivo o por exceso de poder, tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo, y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir

la acción, solicitando al Tribunal la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal”<sup>19</sup>.

El recurso objetivo de igual forma tiene competencia para en sentencia disponer la anulación de la resolución con efectos generales, es decir con la sentencia de anulabilidad se puede dejar sin efecto la vida jurídica del acto emanado de autoridad pública que está violando las disposiciones legales correspondientes.

El recurso objetivo o de anulación puede ser interpuesto únicamente por los individuos que demuestren su interés directo y que han sido afectados con el acto administrativo, interés directo que a criterio del doctor Patricio Secaira es: “el vínculo subjetivo público del demandante o recurrente frente a la resolución administrativa”<sup>20</sup>.

Significando que a la fecha de que el recurrente interponga dicho recurso este debe estar vinculado al acto que se está impugnando, Además, también se puede interponer dicho recurso en las circunstancias de interés general, es decir, en asuntos ambientales, y como consecuencia, la sentencia tendrá efectos de carácter general, la misma debe ser publicada como se hizo con el acto administrativo anulado.

### **2.3.2.1 DIFERENCIAS ENTRE LOS RECURSOS OBJETIVO Y SUBJETIVO**

1) Con el recurso objetivo se persigue siempre la anulación del acto impugnado, con todos sus efectos, para el restablecimiento de la legalidad; con el subjetivo se pretende la declaratoria de ilegalidad del acto impugnado, para alcanzar la protección del derecho subjetivo del administrado, presuntamente negado, desconocido o no reconocido.

2) El recurso objetivo puede proponerse por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, que tenga interés directo; en el subjetivo, sólo por

---

<sup>19</sup> Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Silec Pro, 2008.

<sup>20</sup> Patricio Secaira Durango.- Curso Breve de Derecho Administrativo.- Quito.- Editorial Universitaria, 2004, p.249.

quien ha sido afectado en su derecho subjetivo y que se halla amparado por una norma jurídica.

3) En el recurso objetivo, el juez puede declarar exclusivamente la nulidad del acto sobre la base del acto impugnado y su confrontación con la norma objetiva infringida, sin ninguna declaración adicional aunque tal acto haya causado perjuicio al accionante o a terceros; en el subjetivo, el juez declara la ilegalidad sobre la base de la norma violada, el derecho subjetivo afectado y el acto que lesiona tanto la norma como el derecho subjetivo impugnados; con la declaración de ilegalidad ordena la finalidad reparadora del derecho subjetivo del accionante.

4) En el recurso objetivo, la sentencia de anulación es declarativa; en el subjetivo, al acoger la pretensión, es de condena.

5) En el recurso objetivo, la sentencia de anulación produce el efecto de cosa juzgada “*erga omnes*” y desaparece del mundo jurídico; si la sentencia desestima la pretensión, produce el mismo efecto pero sólo en relación con la causa juzgada; en el subjetivo, la causa juzgada respecto del efecto reparador se limita a las partes procesales.

6) En el recurso objetivo, cualquier persona puede intervenir como tercero coadyuvante; en el subjetivo, sólo quien tenga interés directo en el resultado procesal.

7) En el recurso objetivo, se demanda solamente la nulidad del acto, en su totalidad o parcialmente (uno o más artículos, palabras o frases o alcance interpretativo); en el subjetivo, la ilegalidad del acto y el restablecimiento del derecho vulnerado, expresando en qué consiste la violación y cómo estima su restablecimiento, pues, este sólo será posible con la declaratoria de ilegalidad de la decisión que afectó su derecho.

8) El recurso objetivo puede demandarse dentro del término de tres años (antes por su carácter de controlador jurisdiccional de la legalidad, no tenía plazo ni término atento el imperio permanente de la legalidad); el subjetivo, dentro del término de 90 días, con las excepciones que la ley establece en

determinados casos como en las decisiones de contraloría que imponen sanción de destitución al haberse establecido responsabilidades administrativas de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que en la vía contencioso administrativa se presentarán dentro del término de 30 días, y en asuntos de materia contractual, que prevé un plazo de cinco años.

## **2.4. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA**

La administración se torna pública cuando la actividad administrativa se realiza al servicio de una colectividad políticamente organizada, con fines comunes, sea como administración pública de un gobierno o como administración pública de un estado. Al tratarse de acciones y servicios en función del bien común, hablamos de administración pública como una estructura orgánica (objetiva) y finalista (subjetiva). Orgánica, en cuanto la actividad de la administración constituye el conjunto de acciones orientadas hacia un fin, con prescindencia del órgano ejecutante, es decir, encaminada a la integración de la actividad individual atento el interés colectivo; y, finalista, en cuanto constituye un aparato administrativo al que la ley ha atribuido la función de administrar.

Según buena parte de la doctrina, la administración es toda actividad del estado que queda una vez separada de las funciones legislativa y judicial, actividad que es ejercida mayormente por la función ejecutiva, pero no privativamente, ya que las otras funciones realizan, también, actividades administrativas.

La doctrina ecuatoriana y la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, al referirse a los recursos jurisdiccionales que pueden proponerse para la impugnación de actos administrativos, establecen dos categorías: el recurso de plena jurisdicción o subjetivo y el de anulación u objetivo. El primero, ampara una situación jurídica individualizada del recurrente que pretende la reparación de su derecho subjetivo presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo impugnado; y, el segundo, es un recurso contralor jurisdiccional de la legalidad de actos y resoluciones de

carácter general, que persigue el sometimiento del acto impugnado al ordenamiento jurídico superior, en tutela de la norma jurídica objetiva.

Para el tratadista Jaime Orlando Santofimio, “La administración pública constituye un conjunto de órganos y funciones activos en la consecución de los fines estatales, concepto que, visto desde las características de las acepciones gramaticales que pretende identificar su contenido, nos aproxima a las ideas de dirección, cuidado, gestión, decisión, orientación, aplicación, organización y planificación”<sup>21</sup>.

De allí que el derecho administrativo tiene su génesis en la actividad de la administración que se halla integrada por el conjunto de organismos que actúan dentro de un marco legal e investida de prerrogativas y exorbitancias que no suelen otorgarse a los particulares.

La subordinación de la administración al derecho por una parte y la situación del administrado, por otra, conducen, necesariamente, al control de la legalidad de sus respectivas actuaciones, circunstancia que determina que una y otro tengan como garantía el acceso ante tribunales de justicia independientes, encargados de garantizar el sometimiento de la administración a la ley en una eventual desviación de la administración.

Por ello, el derecho administrativo es definido como el conjunto de normas y principios que regulan el ejercicio de la función administrativa cuya actividad se exterioriza a través de diferentes formas jurídicas, a saber: acto administrativo, reglamento administrativo, acto de simple administración, hecho administrativo y contrato administrativo. Al propio tiempo, la dinámica de esta actividad que tiene lugar en los diferentes escenarios del espacio público, vuelve cada vez más difícil el establecimiento de una estructura legal que integre y regule todos los presupuestos que allí tienen lugar, por lo que visto desde esta óptica, es explicable que en Ecuador no se cuente con un código administrativo que constituya el marco jurídico adecuado para normar las múltiples relaciones Estado-administrado, en los distintos ámbitos del ejercicio público y que las

---

<sup>21</sup> Jaime Orlando Santofimio G., Derecho Administrativo, Dpto. de Publicaciones, Universidad Externado de Colombia, Primera Edición, 1996, página 125

normas que rigen dichas relaciones se encuentren dispersas en cuantos cuerpos legales como especialidades subsisten.

#### **2.4.1. NOCIÓN DE JUSTICIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA**

El poder judicial es ancestral. Desde Aristóteles nos ha llegado la teoría de la separación de poderes según la cual cada uno de ellos se organiza en forma independiente y autónoma dentro de sus propias funciones, pero guardando armonía tal que permita el control recíproco, pues, al salirse uno de la esfera de su competencia, invade la del otro. Esto ha merecido crítica porque se afirma que el poder es uno solo, que las demás son funciones y que la judicial es realmente una potestad.

Después de la revolución francesa, que es la época que mejor concepción tuvo de la teoría de la separación de poderes, se preconizó que para la existencia de la libertad era necesario que el poder que dicta la ley sea distinto del que la hace cumplir y del que la aplica a los casos particulares dentro de una generalidad prescrita. De allí viene la clásica división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La expresión contencioso administrativa, de raíz francesa, se utiliza como atributo de una clase de competencia especial que se relaciona con la materia administrativa; es decir, se trata de una competencia judicial para asuntos administrativos, cuya semántica responde a criterios históricos no muy bien definidos. Contencioso significa conflicto, contienda, controversia, esto es, materia de la jurisdicción propiamente dicha; en tanto que administrativa, opuesto a la jurisdicción, significa gestión, decisión, dirección ejecutiva de algo.

Histórica y doctrinariamente, la expresión contencioso administrativo se ha inferido como litigio contra la administración. Para el sistema judicial significa juicio contencioso administrativo, aunque se usan como sinónimas las expresiones: causa contencioso administrativa o juicio contencioso administrativo.



La doctrina francesa le atribuye a la justicia contenciosa administrativa, las siguientes características:

1) En relación con los sujetos, la administración será siempre parte procesal, como actora o como demandada, es decir, el estado invariablemente formará parte del proceso contencioso administrativo.

2) En relación con el objeto, la actividad administrativa afecta el derecho objetivo o subjetivo del recurrente, es decir, que para el inicio de un proceso contencioso administrativo se presume la vulneración de los intereses de los administrados.

3) En relación a la apreciación, esta jurisdicción es revisora de los actos de la administración, específicamente, del asunto materia de la impugnación de que se trate, con ello se establece que el Tribunal Contencioso-Administrativo conocerá solamente sobre las controversias que nacen de las manifestaciones del estado.

4) En relación con el juzgamiento, tiene competencia legal y constitucional para juzgar la actividad administrativa sin que se sientan afectadas las demás funciones, propiciando, exclusivamente, el imperio de la legalidad; es decir, que la materia contenciosa administrativa es un campo especializado y el único órgano jurisdiccional competente para conocer las causas será el Tribunal Contencioso-Administrativo, y,

5) En relación con el contenido, se halla integrada por normas propias que rigen en lo sustantivo y en lo adjetivo, en la materia contencioso administrativa, con esta característica se concreta que existe un marco jurídico que se encarga específicamente de regular las actividades de la administración y las controversias que nazcan de las mismas, siendo Ecuador un campo del derecho muy amplio por las diversas normas que regulan la materia contencioso administrativa.

## 2.4.2. ¿QUÉ ES LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO?

La evolución del derecho administrativo conllevó a la doctrina a concluir reiteradamente que se considera a lo contencioso administrativo como el conflicto que se suscita entre la administración y los particulares que, en sede judicial, discuten la eficacia jurídico-legal de un acto o resolución emanados del poder público, que ha causado estado. Se dice que ha causado estado cuando un acto o resolución no son modificables en sede administrativa o se han agotado, facultativamente, los recursos tendientes a su modificación. Estas pretensiones, en materia contenciosa administrativa pretenden obtener una decisión final del órgano judicial competente y la tutela efectiva de un derecho violado.

Se ha dicho también, que la jurisdicción contencioso administrativa tiene el carácter revisor de las actuaciones en sede administrativa y tal apreciación estimada como un resabio de la antigua doctrina francesa, con el tiempo se consideró que el objeto del proceso contencioso administrativo era la impugnación de actos ilegítimos; hoy, la moderna doctrina sostiene que el objeto de todo proceso, inclusive del contencioso administrativo, es siempre una pretensión, de donde se colige que no es el contenido del acto impugnado sino las pretensiones las que contribuyen a delimitar los poderes del juez. El conflicto se desarrolla mediante un proceso al que la propia doctrina define como el instituto jurídico destinado a la satisfacción de pretensiones.

El doctor Eduardo Córdova Guerrón, catedrático de la Universidad Católica del Ecuador, estima como condiciones para determinar lo que es materia de lo contencioso administrativo, el hecho de que se remitan a actos y resoluciones dictados por la administración en ejercicio de sus facultades regladas y, que hayan vulnerado o violado un derecho de carácter administrativo particularizado y preexistente, pues, según él, no constituyen materia de lo contencioso administrativo los actos discrecionales y de gobierno o políticos<sup>22</sup>.

El tema de lo contencioso administrativo en el Ecuador no es nuevo; prácticamente todas las Constituciones Políticas, con excepción de las de 1945

---

<sup>22</sup> Córdova Guerrón, Eduardo, *Otras disposiciones Operativas y Administrativas*, Quito, 2010, p.25.

y 1967, establecían un Consejo de Estado o de Gobierno, como órgano consultivo del Jefe de Estado; pero, fue la de 1905 la que creó la jurisdicción contencioso administrativa y que dispuso que entre las atribuciones del Consejo de Estado estaba la de decidir cuestiones contencioso administrativas, de conformidad con la ley. El recurso contencioso administrativo estuvo suspendido entre 1925 a 1929 y 1935 a 1938, en los períodos que correspondieron a las dictaduras del doctor Isidro Ayora y del ingeniero Federico Páez.

Es evidente que en el caso ecuatoriano, la justicia contencioso administrativa se instrumenta con aplicación del sistema judicial, a diferencia de lo que ocurre con otras legislaciones donde los sistemas son administrativos propiamente dichos o mixtos. El sistema administrativo atribuye a la administración la resolución de los conflictos de esta índole, a través de organismos propios, capaces, por lo mismo, de valorar con certeza los límites del interés público y el de los particulares, con primacía, como es natural, del primero que, en definitiva, responde al interés general que es su fin último.

Los artículos 1 y 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa determinan que el recurso contencioso administrativo puede interponerse por las personas naturales o jurídicas contra reglamentos, actos y resoluciones, que vulneren un interés directo del demandante o que sean consecuencia de una disposición de carácter general.

Según estas normas, el recurso contencioso administrativo que ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trate, se remite al recurso de plena jurisdicción o subjetivo y, al tratarse de la tutela del cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo, se remite al recurso de anulación, objetivo o por exceso de poder y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducirlo, solicitando al tribunal la anulación del acto impugnado por adolecer de un vicio legal.

En el sistema legal ecuatoriano, consta la existencia de dos clases de recursos contencioso administrativos como mecanismos de activación de la justicia

contencioso administrativa, cuya ley rectora no recoge ninguna institución adicional a las tradicionales concebidas por los derechos francés y español, a saber: el de plena jurisdicción o subjetivo y el de anulación u objetivo.

Son elementos constitutivos de la jurisdicción contencioso administrativa el órgano administrativo, la materia administrativa y el procedimiento contencioso administrativo.

### **2.4.3. ASUNTOS ATRIBUIDOS A LA JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA DE LA JUSTICIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**

El objeto de la jurisdicción contencioso administrativa es el control de la legalidad de la actividad administrativa, en el caso ecuatoriano, a través de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo que se hallan regidos por la ley rectora de dicha jurisdicción y con competencia para conocer sobre lo siguiente:

a) Conocer y resolver en única instancia de las impugnaciones a los reglamentos, actos y resoluciones de la administración pública, o de las personas semipúblicas o de derecho privado con finalidad social o pública y decidir acerca de su legalidad o ilegalidad;

b) Conocer y resolver en única instancia de las resoluciones de la Contraloría General de la Nación que establezcan responsabilidad en la gestión económica estatal o municipal o de otras instituciones sometidas al control o juzgamiento de aquella;

Conocerá también los juicios de excepciones a la coactiva originados en resoluciones dictadas por la Contraloría General de la Nación;

Conocerá y resolverá igualmente en única instancia, de las acciones de prescripción de los créditos fiscales, estatales, locales o seccionales o de las instituciones públicas originados en decisiones de la Contraloría General, que se hubieren promovido o se promuevan por los directamente interesados, así como de las excepciones que se propongan en procedimientos coactivos

instaurados para el cobro de créditos provenientes de resoluciones dictadas por la Contraloría General de la Nación.

c) Conocer y resolver en apelación de las resoluciones de la Junta de Reclamaciones prevista en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa;

d) Conocer y resolver en única instancia, lo concerniente a las violaciones de la ley que regula la carrera administrativa, que no estuvieren en el caso del literal anterior; y

e) Los demás que fijare la ley.

La activación de la justicia contencioso administrativa tiene lugar a través de la interposición de los recursos previstos en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que, como ya se dijo antes, son el de plena jurisdicción o subjetivo y el de anulación u objetivo o por exceso de poder que proceden contra reglamentos (actos normativos), actos administrativos y resoluciones (actos administrativos o actos normativos) que hayan vulnerado un derecho o interés directo del actor, o que sean consecuencia de una disposición general violatoria de la ley, respectivamente; y, eventualmente, la acción de lesividad cuyo ejercicio está atribuido en forma exclusiva a la administración pública, autora del acto administrativo lesivo al sistema jurídico que ha originado derechos subjetivos directos para el administrado.

## **2.5. FORMAS DE TERMINACIÓN DEL PROCESO ADMINISTRATIVO:**

El Código de Procedimiento Civil ecuatoriano establece que un proceso concluye con la sentencia una vez que causa ejecutoria, no obstante acoge otras circunstancias en las cuales las partes procesales son las que deciden dar por terminado un litigio, lo cual también se encuentra incorporado en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, por ello podemos concluir que el proceso administrativo termina por: desistimiento, allanamiento, transacción con la administración, abandono y sentencia.

El desistimiento es la renuncia del demandante a los efectos generales producidos por la demanda misma y la situación jurídica por ella creada; tiene efectos procesales, pues, en sentido estricto, únicamente se produce cuando el demandante desiste a la pretensión deducida en el proceso, y por tanto, podrá esgrimir el mismo fundamento en apoyo de otra. Por eso se dice que es un desistimiento del proceso.

No sobra agregar que cuando el desistimiento sea por satisfacción extraprocesal, se estaría frente a una cosa juzgada, de manera que sería requisito para dar por terminado el proceso, que el juez en caso que la parte no lo hiciera, le solicite al renunciante que se pronuncie sobre la calidad del desistimiento.

Transacción, es el contrato por el cual, mediante recíprocas concesiones se elimina el pleito o incertidumbre de las partes sobre una relación jurídica. Se da, por lo tanto dos especies de transacción y son:

- 1.- Transacción extrajudicial, es la que pone fin a la incertidumbre de las partes sobre una relación jurídica que evita la provocación de un pleito; y,
- 2.- Transacción Judicial, la que pone fin a un pleito ya comenzado, precisamente por referirse a un proceso pendiente, se denominada.

Está permitido que los procesos administrativos puedan terminar por cualesquiera de los medios y formas que quedan mencionados, siempre que no se trate de cuestiones en las que existiere prohibición para ello.

Esta clase de entendimientos entre las personas interesadas y los representantes de las entidades públicas, está permitida en la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, sobre asuntos susceptibles de transacción; y, en algunos casos puede llegarse a ello previa autorización del Procurador del Estado.

Abandono, opera esta figura cuando la tramitación se suspendiere de hecho durante un año por culpa del demandante, contados a partir desde la fecha de la última diligencia practicada en juicio o desde la última petición o reclamación

constante de autos, la misma que se declarará por petición de parte y tendrá los mismos efectos previstos en Código de Procedimiento Civil.

Sentencia, el proceso contencioso administrativo conocido, normalmente concluiría con una resolución del órgano jurisdiccional declarando la conformidad o inconformidad de la pretensión frente al ordenamiento jurídico, con base muy limitada por la naturaleza revisora de esta tipología de procesos, supeditado al acto administrativo.

La sentencia, se resume, es el acto de terminación normal de un proceso judicial cualquiera que sea su naturaleza, y en ella se deciden las cuestiones planteadas por las partes involucradas o ligadas por la relación jurídica en concreto; hay que hacer notar que las sentencias no solamente tendrán relevancia formal frente a los contendientes, sino que está ligada a la realidad existencial del estado, por lo tanto, en ella se resumirán las potestades administrativas para la realización de los fines públicos con relación a los derechos subjetivos e intereses legítimos de los ciudadanos.

La sentencia en un proceso contencioso administrativo, no sólo resuelve un conflicto de intereses particulares o concretos, sino que además decanta sus efectos más allá de los contendientes, estableciendo un modelo de interpretación jurídica según sean las competencias ejercitadas, de tal manera que su invocación puede ser suficiente elemento para disuadir a la administración para otros casos de similar naturaleza o de efectos semejantes.

El proceso contencioso administrativo concluye con una sentencia de fondo, es decir, una resolución que declara con lugar la pretensión o desestima la acción por la legitimidad y legalidad del acto frente al ordenamiento jurídico.

### **2.5.1. APLICACIÓN DE LAS TERMINACIONES ANORMALES EN EL RECURSO DE PLENA JURISDICCIÓN O SUBJETIVO**

En el Ecuador, el Recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo se encuentra regulado en el Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa; este cuerpo legal establece que el desistimiento, el allanamiento y abandono son aplicables

a este proceso contencioso administrativo en su capítulo V, del artículo 50 hasta el 58.

Al prescindir en materia administrativa de un código procesal administrativo, se aplica como norma supletoria el Código de Procedimiento Civil, cuerpo legal que determina los requisitos legales necesarios para la aplicabilidad de este tipo de terminación en el Recurso Subjetivo.

La conciliación es una forma de dar por concluido un litigio, a pesar de que no se encuentra propiamente incorporado en el Recurso de Plena Jurisdicción, el Código Orgánico de la Función Judicial en su artículo 130 numeral 11 y el Código de Procedimiento Civil en su artículo 1012, establecen la necesidad de procurar la conciliación dentro de cualquier proceso jurídico.

Por lo expuesto, se puede establecer que este tipo de terminaciones son aplicables dentro del Recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo, y así dar por concluido un proceso, sin necesariamente llegar a la sentencia dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo No. 4.

## **2.5.2. TERMINACIÓN ANORMAL DEL PROCESO - DERECHO COMPARADO**

### **a) MÉXICO**

Normalmente el proceso terminará con la sentencia que resuelve el fondo del asunto y tendrá los requisitos de forma y de toda sentencia, debiendo indicar la identificación del tribunal, la de las partes, una síntesis clara, precisa y lacónica de los términos en que se planteó la litis, los motivos de hecho y de derecho de la decisión, decisión expresa y positiva y la determinación del acto administrativo sobre el cual recae la decisión.

Las formas anormales de terminación del proceso incluyen la perención, el desistimiento, el convencimiento y la transacción.

La perención o la extinción del proceso por la inactividad de las partes durante



un periodo de tiempo. Ésta ocurre de pleno derecho por la paralización de la causa por un año, desde la fecha en que se efectuó el último acto del procedimiento. Transcurrido el lapso se declarará la perención de oficio o a instancia de parte.

La perención no debería operar después de dichos vistos, pues, la inactividad del juez no es imputable a las partes y no hay medio alguno de impulsar el procedimiento una vez que termina la relación. Y así, la normativa civil mexicana estableció expresamente para evitar la evidente denegación de justicia que resulta de la extinción de un proceso por la negligencia del tribunal y resolver la discusión previa a la promulgación.

Igualmente, puede terminar el desistimiento expreso de la parte o bien tácito. El desistimiento debería ser homologado por el Tribunal Supremo para tener valor. Esto no se hará cuando se hayan denunciado vicios de orden público, es decir, de nulidad absoluta, lo cual se vería en cada caso y que corresponda al tribunal el control de la legalidad del acto. Esto último evita que se mantenga el proceso desistido en apelación por decisiones de la Corte Primera en lo Contencioso-Administrativo.

La transacción y el convenio para tener valor tienen que ser aprobados por escrito por el ejecutivo nacional (art. 44 Ley Orgánica de Procuraduría General de la República de México), y luego homologados por el tribunal.

## **b) ESPAÑA**

Iniciado el proceso por la formulación de una pretensión ante el órgano jurisdiccional, lo normal es que termine por aquel acto el juez en que este decide acerca de la conformidad o disconformidad de la pretensión con el derecho objetivo y, en consecuencia, actúa o se niega a actuar dicha pretensión. En tal momento adquiere toda su importancia el papel del juez, el más importante – en frase de Calamandrei- entre los personajes del proceso, el verdadero protagonista. “Asiste mudo e impenetrable a todo el desarrollo del drama; siempre presente, se limita a escuchar en silencio la disputa de los

otros personajes. Pero al fin, la última palabra, la palabra decisiva es la suya: todo aquello que se ha dicho en el curso del debate se resume y se disuelve en su decisión. Siendo el epílogo del drama, el último acto del rito, es la sentencia: *ite missa est. Ite indicatum est*<sup>23</sup>.

Pero puede ocurrir que el proceso no termine con la sentencia, cabe que se den determinadas circunstancias que provoquen la terminación del proceso, sin que el juez dicte sentencia o que la dicte antes de llegar a la parte final. Esto no quiere decir que en estos casos no exista un acto del órgano jurisdiccional por el que se dé por terminado el proceso, ya que todo proceso, una vez iniciado, no termina hasta que no lo declare así el órgano jurisdiccional ante el que se dedujo la pretensión.

Lo que se afirma es que el acto que dicta estos casos el juez no es una sentencia, porque el juez no decide acerca de la conformidad o disconformidad de la pretensión con el Derecho Objetivo; ante unos determinados hechos o actos ha de dictar decisión en un sentido determinado. O que, dictando sentencia, lo hace en una fase del proceso anterior a la prevista para aquella finalidad.

Pues bien, si el caso de terminación normal del proceso es la sentencia, y en estos casos el proceso termina sin sentencia, nada tiene de particular que se hable de “terminación anormal del proceso”<sup>24</sup>, “extinción del proceso” o “modos excepcionales que ponen término a la relación procesal”.

Estos distintos acontecimientos que provocan la terminación del proceso tienen de común que son hechos jurídicos-procesales, concretamente, la extinción de un proceso existente. Pero no pueden ser catalogados todos ellos en una misma categoría de hechos jurídicos. En efecto:

- a) Unos son simples hechos, esto es, acaecimientos de la realidad en los que no interviene para nada la voluntad del hombre, ejemplo, muerte del demandante, en los casos que produce la extinción del proceso.

---

<sup>23</sup> CALAMANDREI, Proceso e Democracia, Padua , 1954, pp. 46,47.

<sup>24</sup> RETORTILLO M. nuevas notas sobre lo contencioso-administrativo, Madrid 1950. Pág. 217

- b) Otros son actos humanos, hechos en que interviene la voluntad del hombre, en estos casos nos encontramos ante actos jurídicos como el desistimiento, la transacción

Los criterios de clasificación que más ha repercutido en la legislación española ha sido la de Rosenberg, para quien puede tener lugar:

- Por actos del juzgador;
- Por actos de las partes; y,
- En virtud de otros acaecimientos.

En España, la clasificación de los modos de terminación de los procesos, haciendo referencia al proceso administrativo y partiendo de los criterios de clasificación, se puede formular la siguiente clasificación:

a) Por actividad de las partes:

1. Unilateral:

Por parte del demandante:

- Desistimiento

Por parte del demandado:

- Allanamiento
- Satisfacción extraprocesal de la pretensión por la administración demandada.

2. Bilateral: transacción cuya admisión en el proceso administrativa es muy discutida.

b) Por inactividad de las partes: abandono.

c) Por hechos que impiden la continuación del proceso

- Extinción y transformación de las partes
- Reforma legislativa que quite al juicio su razón de ser.

## **2.6. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

En nuestro país, mediante Ley No. 35, publicada en el R.O. No. 338 de 18 de marzo de 1968, se expidió la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Anteriormente, el conocimiento de este tipo de controversias eran conocidas por el Consejo de Estado.

Entrando en materia, no se entiende la jurisdicción contenciosa administrativa sin considerar al Estado de Derecho por el cual las autoridades, servidores y funcionarios públicos están obligados a hacer solamente lo que la ley ordena, es decir, cumplir con las facultades que ésta expresamente les confiere. Este concepto ha sido armonizado a nuestra época por el Estado Constitucional de Derechos y Justicia que es la forma de Estado de Derecho cuya teleología es la realización material de la dignidad humana a través de la existencia y aplicación de garantías judiciales de los derechos. Para lo cual se considera a la Constitución como una norma jurídica de aplicación directa<sup>25</sup>.

### **2.6.1. PARTES PROCESALES**

Las partes procesales en el juicio contencioso administrativo: son:

a) El actor:

- Persona natural o jurídica que tuviere interés directo en ellos.
- Las entidades, corporaciones e instituciones de derecho público, semipúblico, que tengan la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo, siempre que el recurso tuviera por objeto la impugnación directa de las disposiciones administrativas, por afectar a sus intereses.
- El titular de un derecho derivado del ordenamiento jurídico que se considerare lesionado por el acto o disposición impugnados y

---

<sup>25</sup> Marco Jirón Coronel Dr. Docente de la UTPL. [www.derechoecuador.com](http://www.derechoecuador.com)

pretendiere el reconocimiento de una actuación jurídica individualizada o el restablecimiento de la misma

- El órgano de la administración autor de algún acto que, en virtud de lo prescrito en la ley, no pudiese anularlo o revocarlo por sí mismo.

b) El demandado:

- Órgano de la administración pública y las personas jurídicas semipúblicas de que proviniera el acto o disposición a que se refiere el recurso.

- Las personas naturales o jurídicas a cuyo favor derivaren derechos del acto o disposición.

c) El tercero interesado –coadyuvante-:

- Cualquier persona natural o jurídica que tuviere interés directo en el mantenimiento del acto o disposición que motivare la acción contencioso-administrativa.

## **2.6.2. LA DEMANDA**

La demanda, deberá formularse por escrito y presentarse directamente ante la sala distrital correspondiente al domicilio del administrado (art. 38 de la Ley de Modernización) y, dentro de los 90 días, en asuntos de plena jurisdicción o subjetivo; y, dentro de los 3 años, si se plantea el recurso objetivo o de nulidad.

De conformidad con el artículo 38 de la Ley de Modernización 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.

### **2.6.2.1. REQUISITOS FORMALES DE LA DEMANDA.**

La demanda deberá contener los siguientes requisitos formales:

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

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

Al escrito de demanda deben acompañarse necesariamente:

- a) Los documentos justificativos de la personería cuando no se actúe en nombre propio, a menos que se haya reconocido dicha personería en la instancia administrativa.
- b) La copia autorizada de la resolución o disposición impugnada, con la razón de la fecha de su notificación al interesado, o, en su defecto, la relación circunstanciada del acto administrativo que fuere impugnado.
- c) Los documentos que justifiquen haber agotado la vía administrativa y que el reclamo ha sido negado en ésta.

Se entenderá haber negativa si transcurrieren treinta días sin que la autoridad administrativa que pudo dejar sin efecto el acto lesivo, haya dado resolución alguna, salvo el caso que la ley señale un plazo especial.

### **2.6.3. LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA**

El demandado tendrá el término de quince días para contestar la demanda y proponer conjuntamente todas las excepciones dilatorias y perentorias de que se crea asistido.

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

Si el funcionario o empleado responsable no remitiere el expediente administrativo al tribunal, éste podrá insistirle imponiéndole multa por cada día de retardo, o atenerse a las afirmaciones del administrado, de juzgarlo procedente. Para el efecto, el interesado indicará al funcionario o empleado que tenga a su cargo el archivo en donde se encuentre el expediente administrativo.

En la contestación, el demandado expondrá los fundamentos de hecho y de derecho de sus excepciones, se referirá a todas las impugnaciones del actor, enunciará las pruebas que va a rendir y señalará domicilio legal donde se le notificará el proceso.

Al contestar la demanda, el demandado presentará los documentos en que funda su derecho, y si no obraren en su poder, designará el archivo, oficina, protocolo o persona en cuyo poder se encuentran.

Si el demandado no contestare la demanda dentro del término concedido para el efecto, a solicitud del actor, será declarado en rebeldía; se le hará conocer esta providencia y no se contará más con él, no obstante, si el rebelde compareciere, se lo oirá, y tomará la causa en el estado en que la encuentre.

### **2.6.4. LA PRUEBA**

Toda persona tiene derecho a promover libremente todos los medios probatorios, siempre que no sean ni ilegales, ni manifiestamente impertinentes

valga decir, que conduzcan a demostrar los hechos controvertidos en el proceso e igualmente tienen derecho a ejercer el control de los medios probatorios presentados por su contraparte a través de la formulación de la oposición, de la presentación de objeciones o impugnaciones, así como de cualquier otro mecanismo jurídico que permita enervar la eficacia de dichos medios probatorios.

El Código de Procedimiento Civil establece en el artículo correspondiente lo relativo a la prueba:

La prueba deberá ser apreciada en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustantiva para la existencia o validez de ciertos actos.

El juez tendrá obligación de expresar en su resolución la valoración de todas las pruebas producidas, Sólo la prueba debidamente actuada, esto es aquella que se ha pedido, presentado y practicado de acuerdo con la ley, hace fe en juicio.

Mientras que la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ordena:

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

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

Los medios de prueba de que se podrá hacer uso en este juicio serán los mismos que establece el Código de Procedimiento Civil (norma supletoria), excepto la confesión judicial, que no podrá pedirse al representante de la administración; pero en su lugar, la parte contraria propondrá por escrito las preguntas que quiera hacer, las cuales serán sometidas en vía de informe, por las autoridades o funcionarios de la Administración, a quienes conciernan los



hechos controvertidos. El tribunal podrá también disponer, de oficio y antes de sentencia, la práctica de las pruebas que estime pertinentes para la más acertada decisión del asunto controvertido.

Concluido el término de prueba, el tribunal dictará sentencia, dentro de doce días. En el tiempo que decurre desde la conclusión del término de prueba hasta la expedición de la sentencia, podrán las partes presentar informes en derecho o solicitar audiencia de estrados, para alegar verbalmente. En los informes en derecho o en la audiencia en estrados no podrán plantearse cuestiones extrañas a los asuntos materia de la litis.

### **2.6.5. SENTENCIA**

La sentencia resolverá tanto las excepciones dilatorias como las perentorias y, en general, todos los incidentes que se suscitaren durante el juicio, no serán de previo o especial pronunciamiento y se resolverán en sentencia, salvo el que se proponga para la suspensión del procedimiento de ejecución.

Para que exista resolución del tribunal se necesitan dos votos conformes, por lo menos. Las resoluciones serán firmadas por todos los jueces que hubieren votado, aún cuando alguno o algunos hayan sido de opinión contraria a la de la mayoría, en cuyo caso se indicarán los votos salvados, que se redactarán por separado.

El tribunal no puede revocar ni alterar en ningún caso, el sentido de la sentencia pronunciada; pero podrá aclararla o ampliarla, dentro del término de tres días, si alguna de las partes lo solicitare.

La aclaración tendrá lugar si la sentencia fuere oscura; y la ampliación, cuando no se hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos, o se hubiere omitido decidir sobre costas. Para la aclaración o la ampliación se oirá, previamente, a la otra parte.

## **2.7. FUNDAMENTACIÓN LEGAL**

### **CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR**

**Art. 66.-** Se reconoce y garantizará a las personas:

4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.

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

**Art. 173.-** Los actos administrativos de cualquier autoridad del estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.

**Art. 237.-** Corresponderá a la Procuradora o Procurador General del

Estado, además de las otras funciones que determine la ley:

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

### **CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL**

**Art. 5.-** Principio de Aplicabilidad directa e inmediata de la Norma Constitucional.- Las juezas y jueces, las autoridades administrativas y las servidoras y servidores de la Función Judicial, aplicarán directamente las

normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos cuando estas últimas sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.

Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, o para negar el reconocimiento de tales derechos.

**Art. 9.-** Principio de Imparcialidad.- La actuación de las juezas y jueces de la Función Judicial será imparcial, respetando la igualdad ante la ley.

En todos los procesos a su cargo, las juezas y jueces 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 elementos probatorios aportados por las partes.

Con la finalidad de preservar el derecho a la defensa y a la réplica, no se permitirá la realización de audiencias o reuniones privadas o fuera de las etapas procesales correspondientes, entre la jueza o el juez y las partes o sus defensores, salvo que se notifique a la otra parte de conformidad con lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 103 de esta ley.

**Art. 130.-** Facultades jurisdiccionales de las juezas y jueces.- Es facultad esencial de las juezas y jueces ejercer las atribuciones jurisdiccionales de acuerdo con la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes; por lo tanto deben:

1. Cuidar que se respeten los derechos y garantías de las partes procesales en los juicios;
2. Velar por una eficiente aplicación de los principios procesales;

11. Salvo los casos en que la ley expresamente disponga lo contrario, procurar la conciliación de las partes, en cualquier estado del proceso; al efecto, pueden de oficio convocarlas a audiencia, a las que deberán concurrir las partes personalmente o por medio de procuradora o procurador judicial dotado de poder suficiente para transigir. De considerarlo conveniente los tribunales o juezas y jueces podrán disponer de oficio que pasen los procesos a una oficina judicial de mediación intraprocesal con la misma finalidad. Se exceptúan los casos en que se encuentra prohibida la transacción, y si ésta requiere de requisitos especiales previos necesariamente se los cumplirán, antes de que el tribunal, jueza o juez de la causa homologue el acuerdo transaccional.

## **LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO**

**Art. 5.-** Del ejercicio del patrocinio del estado.- Para el ejercicio del patrocinio del Estado, el Procurador General del Estado está facultado para:

e) Asesorar de oficio o a petición de los organismos y entidades del sector público en demanda o defensa de los intereses de las instituciones del estado, tanto en las acciones y procesos judiciales, como en los procedimientos alternativos de solución de conflictos, así como en los administrativos de impugnación o reclamos en los que haya sido notificado el

Procurador General del Estado. El organismo o entidad proporcionará a la Procuraduría todos los antecedentes, su criterio jurídico y la información pertinente, para el debido asesoramiento;

f) Autorizar a las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público, previo informe favorable del procurador o asesor jurídico respectivo, para desistir o transigir del pleito, cuando la cuantía de la controversia sea indeterminada o superior a veinte mil dólares de los Estados Unidos de América.

**Art. 9.-** Términos para contestar demandas.- Los organismos y entidades del sector público tendrán el término de veinte días para contestar demandas, contados a partir de la citación o notificación, sin perjuicio del término adicional

por la distancia, con arreglo a la ley, cuando la acción se hubiere planteado fuera de la capital de la república.

**Art. 12.-** De la transacción y el desistimiento.- Los organismos y entidades del sector público, con personería jurídica, podrán transigir o desistir del pleito, en las causas en las que intervienen como actor o demandado, para lo cual deberán previamente obtener la autorización del Procurador General del Estado, cuando la cuantía de la controversia sea indeterminada o superior a veinte mil dólares de los Estados Unidos de América.

Los organismos del régimen seccional autónomo no requerirán dicha autorización, pero se someterán a las formalidades establecidas en las respectivas leyes. En los organismos y entidades del sector público que carezcan de personería jurídica, el Procurador General del Estado está facultado para transigir o desistir del pleito, en las causas en las que interviniere como actor o demandado, en representación de dichos organismos y entidades, siempre y cuando dichas actuaciones se produzcan en defensa del patrimonio nacional y del interés público.

## **LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA**

**Art. 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 general, si con ésta se infringe la ley en la cual se originan aquellos derechos.

**Art. 3.-** El recurso contencioso - administrativo es de dos clases: de plena jurisdicción o subjetivo y de anulación u objetivo.

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

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

Nota: Respecto a un acto administrativo de carácter general, puede interponerse recurso objetivo o de anulación, cuando se pretende únicamente el cumplimiento de la norma jurídica objetiva; o recurso de plena jurisdicción o subjetivo, cuando se demanda el amparo de un derecho subjetivo del recurrente. Disposición dada por Resolución del Tribunal Contencioso Administrativo, publicada en Registro Oficial 722 de 9 de julio de 1991.

**Art. 30.-** La demanda debe ser clara y contener:

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

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

**Art. 31.-** Al escrito de demanda deben acompañarse necesariamente:

- a) Los documentos justificativos de la personería cuando no se actúe en nombre propio, a menos que se haya reconocido dicha

personería en la instancia administrativa.

- b) La copia autorizada de la resolución o disposición impugnada, con la razón de la fecha de su notificación al interesado, o, en su defecto, la relación circunstanciada del acto administrativo que fuere impugnado.
- c) Los documentos que justifiquen haber agotado la vía administrativa y que el reclamo ha sido negado.

Se entenderá como negación si transcurrieren treinta días sin que la autoridad administrativa que pudo dejar sin efecto el acto lesivo, haya dado resolución alguna, salvo el caso que la ley señale un plazo especial.

**Art. 32.-** Si la demanda fuere oscura, irregular o incompleta, el magistrado de sustanciación (sic) ordenará que el actor la aclare, corrija, concrete o complete, en el término de cinco días; y si el actor no lo hiciere, rechazará la demanda. El decreto respectivo será notificado al interesado y a las autoridades demandadas.

El actor podrá pedir una prórroga prudencial del término, que no excederá de ocho días, salvo que por circunstancias especiales que se invoquen proceda a conceder una mayor.

**Art. 33.-** Presentada la demanda, el magistrado de sustanciación dispondrá que se cite al funcionario representante de la dependencia administrativa, de la que haya emanado (sic) el acto o resolución que motiva la demanda, y se le entregue la copia de ésta.

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

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

El Ministro de Sustanciación dispondrá se haga conocer la demanda presentada a la persona natural o jurídica en cuyo favor derivare el acto o resolución administrativa que se impugne, y a fin de que pueda hacer valer los derechos que les concede el art. 25 de esta ley.

**Art. 34.-** El demandado tendrá el término de quince días para contestar la demanda y proponer conjuntamente todas las excepciones dilatorias y perentorias de que se crea asistido.

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

Si el funcionario o empleado responsable no remitiere el expediente administrativo al tribunal, éste podrá insistirle imponiéndole multa de veinte a cincuenta sucres por cada día de retardo, o atenerse a las afirmaciones del administrado, de juzgarlo procedente. Para el efecto, el interesado indicará al funcionario o empleado que tenga a su cargo el archivo en donde se encuentre el expediente administrativo.

**Art. 35.-** En la contestación, el demandado expondrá los fundamentos de hecho y de derecho de sus excepciones, se referirá a todas las impugnaciones del actor, enunciará las pruebas que va a rendir y señalará domicilio dentro del perímetro legal en la ciudad de Quito.

**Art. 36.-** Al contestar la demanda, el demandado presentará los documentos en que funda su derecho, y si no obraren en su poder, designará el archivo, oficina, protocolo o persona en cuyo poder se encuentran.

**Art. 37.-** Si el demandado no contestare la demanda dentro del término concedido para el efecto, a solicitud del actor, será declarado en rebeldía; se le hará conocer esta providencia y no se contará más con él.

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



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

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

**Art. 39.-** Los medios de prueba de que se podrá hacer uso en este juicio serán los mismos que establece el Código de Procedimiento Civil, excepto la confesión judicial, que no podrá pedirse al representante de la administración; pero en su lugar, la parte contraria propondrá por escrito las preguntas que quiera hacer, las cuales serán sometidas en vía de informe, por las autoridades o funcionarios de la Administración, a quienes conciernan los hechos controvertidos.

**Art. 40.-** El tribunal podrá también disponer, de oficio y antes de sentencia, la práctica de las pruebas que estime pertinentes para la más acertada decisión del asunto controvertido.

**Art. 41.-** Concluido el término de prueba, el tribunal dictará sentencia, dentro de doce días.

En el tiempo que decurre desde la conclusión del término de prueba hasta la expedición de la sentencia, podrán las partes presentar informes en derecho o solicitar audiencia de estrados, para alegar verbalmente. En los informes en derecho o en la audiencia en estrados no podrán plantearse cuestiones extrañas a los asuntos materia de la litis.

**Art. 42.-** Tanto las excepciones dilatorias como las perentorias y, en general, todos los incidentes que se suscitaren durante el juicio, no serán de previo o especial pronunciamiento y se resolverán en sentencia, salvo el que se proponga para la suspensión del procedimiento de ejecución.

**Art. 43.-** Para que exista resolución del tribunal se necesita dos votos conformes, por lo menos. Si por discordancia no pudiere obtenerse mayoría, se llamarán tantos conjuces cuantos fueren necesarios para formarla.

**Art. 44.-** Firmarán las resoluciones todos los magistrados y conjuces que hubieren votado, aún cuando alguno o algunos hayan sido de opinión contraria a la de la mayoría.

En las resoluciones se indicarán los votos salvados, que se redactarán por separado.

**Art. 45.-** En el tribunal habrá un libro que estará a cargo del presidente, y en él constarán los votos de los magistrados o conjuces que se separen de la mayoría; votos que se redactarán al tiempo de dictarse la respectiva resolución y serán suscritos por todos los magistrados o conjuces, y autorizados por el secretario. Se dará copia autorizada de estos votos a quien lo solicite, a su costa.

**Art. 46.-** Los magistrados ante quienes se hubiere hecho la relación de una causa, serán los que la resuelvan, excepto en los casos siguientes:

- a) Pérdida o suspensión total de las jurisdicción, menos en el de licencia que no exceda de un mes.
- b) En los de imposibilidad física o mental, o de ausencia fuera del territorio del estado, que pasaren de un mes.

Ejecutoriada la providencia en que se llama a un conjuce, intervendrá éste hasta que se resuelva la causa, salvo las excepciones establecidas en los incisos anteriores, o el de estar impedido de ejercer la profesión de abogado.

Se entenderá resuelta la causa, para los efectos de este artículo, ya sea que se falle los puntos sometidos al conocimiento del tribunal, ya sea que se declare la nulidad del proceso.

**Art. 47.-** El tribunal no puede revocar ni alterar en ningún caso, el sentido de la sentencia pronunciada; pero podrá aclararla o ampliarla, si alguna de las partes lo solicitare dentro del término de tres días.

**Art. 48.-** La aclaración tendrá lugar si la sentencia fuere oscura; y la ampliación, cuando no se hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos, o se hubiere omitido decidir sobre costas.

Para la aclaración o la ampliación se oír, previamente, a la otra parte.

**Art. 50.-** El demandante podrá desistir de la acción o recurso contencioso - administrativo, y para que el desistimiento sea válido se requiere la concurrencia de los requisitos puntualizados en los arts. 403 y 404 del Código de Procedimiento Civil, y 21 de la Ley de Patrocinio del Estado, y los demás establecidos en la ley, en su caso.

**Art. 51.-** El desistimiento será admisible en cualquier estado de la causa, antes de dictarse sentencia, y producirá los efectos previstos por el Código de Procedimiento Civil.

**Art. 52.-** Si fueren varios los demandantes, el procedimiento continuará respecto de aquellos que no hubieren desistido.

**Art. 53.-** Los demandados podrán allanarse al recurso contencioso administrativo, mediante escrito en el que se reconozca la verdad de la demanda, y, si es del caso, previo el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 21 de la Ley de Patrimonio del Estado, y de lo que, para el efecto, disponga la ley.

**Art. 54.-** Si el demandado se allanare, el tribunal, sin más trámite, dictará sentencia aceptando la demanda, salvo si ello implicará infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso dictará la sentencia que estime legal.

**Art. 55.-** Si fueren varios los demandados, el procedimiento continuará respecto de aquellos que no se hubieren allanado.

**Art. 56.-** Si propuesta la demanda en lo contencioso administrativo, la administración demandada reconociese totalmente en vía administrativa las pretensiones del demandante, cualquiera de las partes podrá ponerlo en conocimiento del tribunal.

El tribunal, previa comprobación de lo alegado, declarará terminado el procedimiento y ordenará el archivo del proceso.

**Art. 57.-** Si el procedimiento en la vía de lo contencioso - administrativo se suspendiere de hecho durante un año por culpa del demandante, se declarará, a petición de parte, el abandono de la instancia, y éste surtirá los efectos previstos en el Código de Procedimiento Civil.

**Art. 58.-** El término para el abandono de la instancia correrá desde la fecha de la última diligencia practicada en el juicio, o desde la última petición o reclamación constante de autos.

**Art. 65.-** El término para deducir la demanda en la vía contencioso administrativa será de noventa días en los asuntos que constituyen materia del recurso contencioso de plena jurisdicción, contados desde el día siguiente al de la notificación de la resolución administrativa que se impugna.

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

## **ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA. (ERJAFE)**

**Art. 65.- ACTO ADMINISTRATIVO.-** Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa.

**Art. 68.- LEGITIMIDAD Y EJECUTORIEDAD.-** Los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dicten y de ser el caso, se notifiquen, salvo los casos de suspensión previstos en este estatuto.

**Art. 69.- IMPUGNACIÓN.-** Todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este estatuto serán impugnables en sede administrativa o judicial. La impugnación en sede administrativa se hará de conformidad con este estatuto. La impugnación en sede judicial se someterá a las disposiciones legales aplicables.

En todo caso, quien se considere afectado por un acto administrativo lo podrá impugnar judicialmente ante el respectivo Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de manera directa. No será necesario para el ejercicio de este derecho el que haya precedido reclamación, administrativa previa la misma que será optativa.

**Art. 75.- CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.-** Es todo acto o declaración multilateral o de voluntad común; productor de efectos jurídicos, entre dos o más personas, de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa.

Su regulación se regirá por las normas jurídicas aplicables.

**Art. 77.- IMPUGNACIÓN.-** Las diferentes manifestaciones jurídicas que han intervenido en la formación y ejecución de un contrato administrativo son susceptibles de ser impugnadas en sede administrativa o judicial de conformidad con este estatuto y la ley respectiva. En general y de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios por parte de la iniciativa privada. Los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo tienen competencia privativa y exclusiva para conocer y resolver judicialmente todos los aspectos derivados de y relacionados con todos los contratos administrativos.

**Art. 78.- HECHO ADMINISTRATIVO.-** El hecho administrativo es toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos, ya sea que medie o no una decisión de acto administrativo previo.

**Art. 79.- IMPUGNACIÓN.-** Las personas afectadas por hechos administrativos deberán denunciarlos o presentar el respectivo reclamo ante la autoridad

correspondiente. Si formulado el reclamo la administración lo niega, se podrá impugnar dicha decisión ya sea en sede administrativa o judicial.

Cuando los hechos administrativos afectaren una garantía constitucional de forma cierta e inminente será posible su impugnación en la forma prevista en la Constitución.

## **LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO**

**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 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.

## **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL**

**Art. 373.-** La persona que ha interpuesto un recurso o promovido una instancia, se separa de sostenerlo, o expresamente por el desistimiento, o tácitamente por el abandono.

**Art. 374.-** Para que el desistimiento sea válido, se requiere:

1. Que sea voluntario y hecho por persona capaz;
2. Que conste en los autos y reconozca su firma en el que lo hace; y,

3. Que si es condicional, conste el consentimiento de la parte contraria para admitirlo.

**Art. 375.-** No pueden desistir del juicio:

1. Los que no pueden comprometer la causa en árbitros; y,
2. Los que intenten eludir, por medio del desistimiento, el provecho que de la prosecución de la instancia pudiera resultar a la otra parte o a un tercero.

**Art. 376.-** El desistimiento de la demanda vuelve las cosas al estado que tenían antes de haberla propuesto.

**Art. 377.-** El que desistió de una demanda, no puede proponerla otra vez contra la misma persona, ni contra las que legalmente la representan.

Tienen la misma prohibición los herederos del que desistió.

**Art. 378.-** El desistimiento de una instancia o recurso surte el efecto de dejar ejecutoriado el auto o resolución de que se reclamó.

**Art. 382.-** El abandono en que incurre una parte, no perjudica a los demás interesados en la misma instancia o recurso; pero de la ventaja que éstos reporten, aprovecha también aquélla.

**Art. 383.-** Un recurso abandonado se reputa no interpuesto; y todas las providencias anteriores a él quedan vigentes y ejecutoriadas.

**Art. 384.-** El tiempo para el abandono de una instancia o recurso, corre desde la fecha de la última diligencia practicada en el juicio, o desde la última petición o reclamación que hubiese hecho el recurrente.

**Art. 385.-** Por el hecho de presentarse, por parte legítima, la solicitud sobre abandono de un recurso o demanda, el juez declarará el abandono, si consta haberse vencido el plazo legal.

## CAPÍTULO III

### 3.- MODALIDAD DE LA INVESTIGACIÓN:

- De Campo.- Porque se realizó de manera directa en el escenario donde ocurrió el problema; recolectando opiniones referentes a la terminación anormal de los procesos y su efecto en la sustanciación del Recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo en el Tribunal Distrital N° 4.
- Bibliográfica.- Porque se acudió a informaciones contenidas en textos, revistas, artículos públicos en internet y otros que sirvieron de soporte teórico-científico a la investigación.

#### 3.1.- TIPOS DE INVESTIGACIÓN:

- Exploratoria.- Porque se recogieron criterios de los Jueces del Tribunal Distrital Contencioso-Administrativo N°4, abogados en libre ejercicio especializados en el área administrativa y los usuarios que tenían litis pendiente en contra del estado, que sirvieron de base para el logro de los objetivos.
- Descriptiva.- Se describió cualitativa y cuantitativamente las categorías y variables del problema a investigar, permitiendo la profundización en el objeto de estudio, que le dio rigor científico al trabajo investigativo.
- Explicativa.- Se analizó la relación entre causa y efectos antecedentes y consecuentes de hechos relacionados con el problema de estudio.
- Cuantitativa.- El proceso investigativo contempló la recolección de datos que luego fueron tabulados y organizados en cuadros y gráficos estadísticos los cuales reflejaron aspectos cuantificables del fenómeno investigado.
- Propositiva.- La investigación culminó con la elaboración de una propuesta alternativa para enfrentar la problemática detectada.



### 3.2.-MÉTODOS:

- Científico.- Se consideró una serie de reglas y procedimientos que brindaron confiabilidad y validez al trabajo investigativo. Se descubrió una realidad, se identificó un problema, se realizó una descripción y análisis, se recogieron datos en el lugar de los hechos, se verificaron las hipótesis, se formularon conclusiones y se plantearon recomendaciones.
- Inductivo-Deductivo.- Se partió del análisis y estudio de hechos particulares para llegar a reglas generales y viceversa. Este proceso permitió centrar la atención en el objeto de estudio a través de la observación, comparación, abstracción y generalización en consideración con los contenidos del marco teórico.
- Analítico-Sintético.- Se realizó un estudio de cada una de las variables, partiendo de la observación del problema, planteamiento y verificación de hipótesis cuyo resultado permitió plantear las conclusiones.

### 3.3. TÉCNICAS:

- ✓ **Observación a:**
  - Jueces del Tribunal Contencioso-Administrativo No.4
  - Abogados en libre ejercicio (materia administrativa)
  - Usuarios (ciudadanos que tengan litis contra el estado)
- ✓ **Encuesta a:**
  - Usuarios (ciudadanos que tengan litis contra el estado)

### 3.4. INSTRUMENTOS

- ✓ Formulario de encuesta

### 3.5. POBLACIÓN Y MUESTRA

La población estará constituida por los siguientes sectores involucrados:

- 200 usuarios (ciudadanos que se encuentren litigando contra la administración)

### 3.5.1. MATRIZ DE POBLACIÓN Y MUESTRA

<b>CATEGORÍAS</b>	<b>POBLACIÓN</b>	<b>MUESTRA</b>	<b>PORCENTAJE</b>
<b>Usuarios involucrados</b>	200	200	100%
<b>TOTAL</b>	200	200	100%

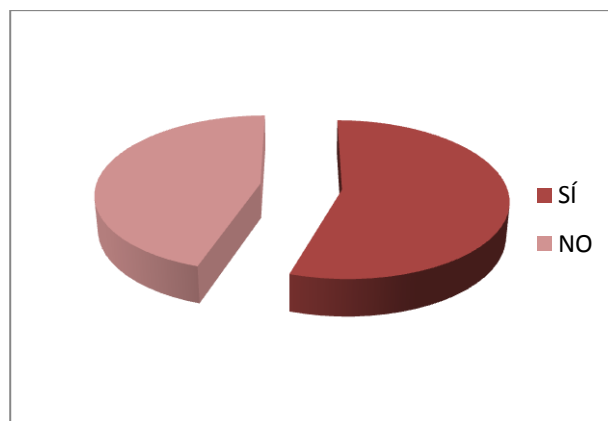
## CAPÍTULO IV

### 4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

1. ¿Sabía usted que las terminaciones anormales de los procesos son todas aquellas circunstancias que culminan una causa judicial sin llegar a sentencia?

**FUENTE:** Ciudadanos que han demandado al estado

ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
SÍ	110	55
NO	90	45
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>	<b>100</b>



#### CUADRO No. 1

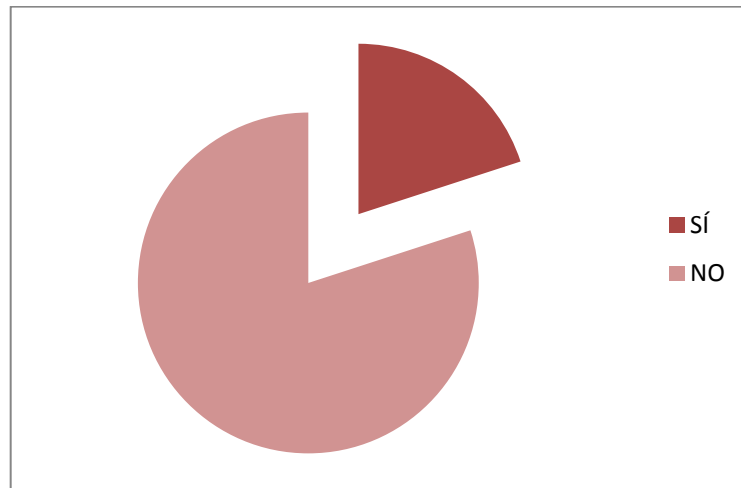
**Análisis:** En el cuadro No.1 en relación a la primera pregunta de la encuesta; 110 personas conocen qué son las terminaciones anormales, lo que representa el 55% de los encuestados y 90 encuestados contestaron que no, lo que equivale al 45% del total de los encuestados.

**Interpretación:** El usuario del Tribunal Contencioso Administrativo No. 4, conoce las opciones legales en materia administrativa para dar concluido un proceso antes de llegar a sentencia.

2. ¿Sabía usted que el estado, como parte procesal de una causa contencioso-administrativa, no puede aplicar todas las terminaciones anormales?

**FUENTE:** Ciudadanos que han demandado al estado

ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
SÍ	40	20
NO	160	45
<b>TOTAL</b>	200	100



## **CUADRO No. 2**

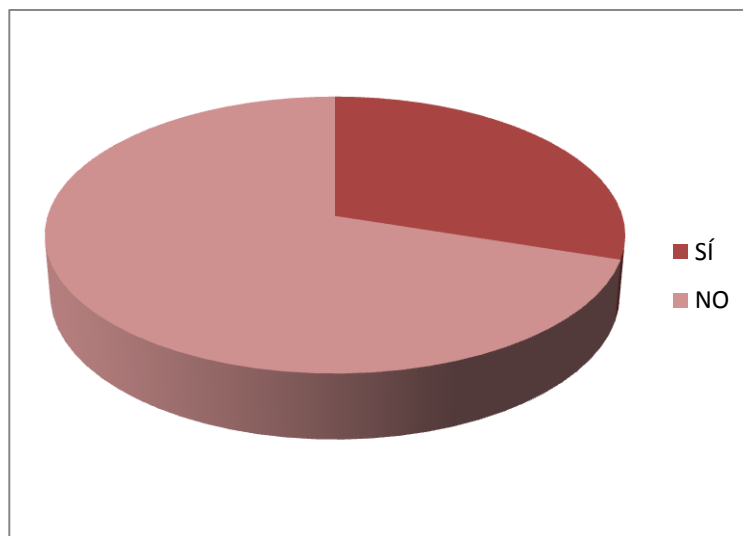
**Análisis:** En el cuadro No.2 en relación a la segunda pregunta de la encuesta; 40 personas conoce que el estado como parte procesal no puede aplicar las terminaciones anormales, lo que representa el 20% de los encuestados y 160 encuestados contestaron que no, lo que equivale al 80% del total de los encuestados.

**Interpretación:** Los usuarios de Jurisdicción Contenciosa Administrativa desconocen que la administración goza de un sobreprotección legal dentro del proceso contencioso administrativo, que evita que el estado aplique las terminaciones anormales.

3. ¿Sabía usted que los administrados (ciudadanos), como parte procesal de un proceso contencioso-administrativo, pueden acogerse a todas las terminaciones anormales?

**FUENTE:** Ciudadanos que han demandado al estado

ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
SÍ	60	30
NO	140	70
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>	<b>100</b>



### CUADRO No. 3

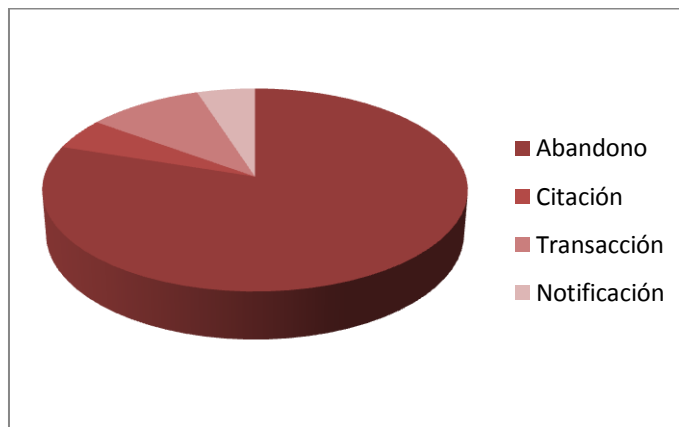
**Análisis:** En el cuadro No.3 en relación a la tercera pregunta de la encuesta; 60 personas conoce que el administrado como parte procesal puede aplicar las terminaciones anormales, lo que representa el 30% de los encuestados y 140 encuestados contestaron que no, lo que equivale al 70% del total de los encuestados.

**Interpretación:** Los usuarios del Tribunal Contencioso Administrativo No.4 desconocen que como parte procesal puede aplicar las terminaciones anormales establecidas en las leyes aplicables a las causas contenciosas administrativas.

4. ¿Cuáles de las siguientes opciones cree usted que son terminaciones anormales?

FUENTE: Ciudadanos que han demandado al estado

ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
Abandono	160	80
Citación	10	5
Transacción	20	10
Notificación	10	5
<b>TOTAL</b>	200	100



**CUADRO No. 4**

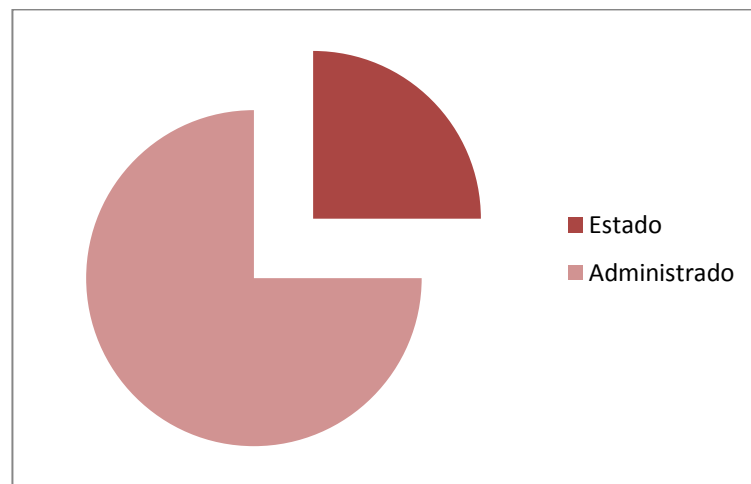
**Análisis:** En el cuadro No.4 en relación a la cuarta pregunta de la encuesta; 160 personas identifican que el abandono es una terminación anormal del proceso, lo que representa el 80% de los encuestados; 10 encuestados establecieron a la citación como una terminación anormal, lo que representa el 5% de los encuestados; 20 personas familiarizaron a la transacción como un medio para culminar un proceso contencioso administrativo, lo que equivale al 10%; y 10 encuestados consideraron que la notificación es una terminación anormal, lo que equivale al 5% del total de los encuestados.

**Interpretación:** Los ciudadanos que han demandado al estado identifican al abandono y a la transacción dentro de una causa judicial como terminaciones anormales.

5. ¿Sabe usted quién puede desistir en un proceso contencioso-administrativo?

FUENTE: Ciudadanos que han demandado al estado

ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
Estado	50	25
Administrado	150	75
<b>TOTAL</b>	200	100



**CUADRO No. 5**

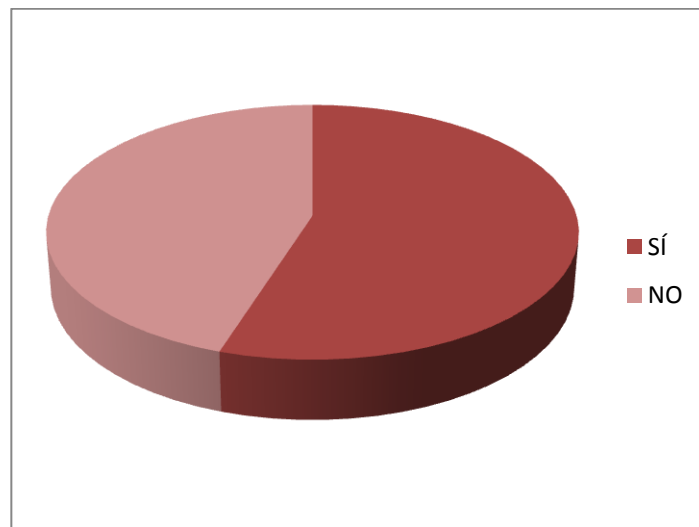
**Análisis:** En el cuadro No.5 en relación a la quinta pregunta de la encuesta; 50 personas establecieron que el estado puede desistir en un proceso contencioso administrativo, lo que representa el 25% de los encuestados y 150 encuestados contestaron que el administrado es quien puede desistir en la causa contenciosa administrativa, lo que equivale al 75% del total de los encuestados.

**Interpretación:** Los ciudadanos que han demandado al estado, en su mayoría conocen que el desistimiento una opción legal para el demandante y que aquella es aplicable para los administrados dentro del proceso contencioso administrativo.

6. ¿Sabía usted que la transacción consiste en acuerdo entre las partes procesales dentro de un proceso contencioso-administrativo?

FUENTE: Ciudadanos que han demandado al estado

ALTERNATIVA	FRECUENCIA	%
SÍ	110	55
NO	90	45
<b>TOTAL</b>	200	100



#### CUADRO No. 6

**Análisis:** En el cuadro No.6 en relación a la sexta pregunta de la encuesta; 110 personas establecieron que conocen en qué consiste la transacción, lo que representa el 55% de los encuestados y 90 encuestados contestaron que no, lo que equivale al 45% del total de los encuestados.

**Interpretación:** Los usuarios del Tribunal Contencioso Administrativo tienen conocimiento que la transacción es una acuerdo entre las partes procesales de un litigio.



## **4.1. COMPROBACIÓN DE OBJETIVOS Y VERIFICACIÓN DE HIPÓTESIS.**

### **4.1.1. COMPROBACIÓN DE OBJETIVOS**

#### **4.1.1.1. Objetivo General**

**Analizar jurídicamente la admisión de las terminaciones anormales en la sustanciación del recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo.**

Al realizar nuestra investigación hemos determinado que la legislación ecuatoriana en materia administrativa incorpora las terminaciones anormales en tres cuerpos legales en la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, el Código de Procedimiento Civil y en la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

Una vez que identificamos el articulado que regula nuestro tema de investigación, pudimos establecer que, a pesar de que dichas terminaciones, como el allanamiento, el desistimiento, el abandono y la transacción, se encuentran incorporadas en materia administrativa, son aplicadas únicamente por los administrados, debido a la autotutela que posee el estado.

Además, pudimos verificar con la investigación de campo que jamás se ha llegado a una conciliación dentro de un recurso subjetivo, a pesar que está incorporado en el Código Orgánico de Función Judicial y el Código de Procedimiento Civil; pudimos concluir que es necesario incorporar de manera obligatoria la Junta de Conciliación dentro del proceso contencioso administrativo regulado por la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

#### **4.1.1.2. Objetivos Específicos**

**a) Identificar los cuerpos legales que contienen las terminaciones anormales aplicables en la sustanciación del recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo.**

- ✓ Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa

- ✓ Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado
- ✓ Código de Procedimiento Civil

**b) Establecer los resultados que se han obtenido con la aplicación de las terminaciones anormales a los administrados.**

De la investigación de campo realizada y del análisis de los recursos subjetivos sustanciados en el Tribunal Contencioso Administrativo No. 4, pudimos establecer que los administrados legislativamente se les permiten la aplicación de las terminaciones anormales. No obstante de aquello, los ciudadanos con litis contra el estado, a pesar de que el proceso contencioso administrativo dura entre 3 a 5 años, continúan las causas en su mayoría para que los jueces que integran el tribunal decidan acerca de su pretensión dentro del derecho objetivo.

De aquellos casos donde existió desistimiento en su mayoría fue por la existencia de acuerdos extrajudiciales o por preferir los medios alternativos de solución de conflictos como lo es la Mediación y el Arbitraje.

La junta de conciliación a pesar de no estar incorporada propiamente en la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en aplicación ya sea del Código de Procedimiento Civil o del Código Orgánico de la Función Judicial, existen casos donde los demandantes han solicitado la convocatoria de la misma, lamentablemente jamás se ha llegado a un Acuerdo Judicial dentro de los recursos subjetivos.

El allanamiento es una figura jurídica incorporada tanto en la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa, como en el Código de Procedimiento Civil y la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, a pesar de ello el estado como demandado dentro de la delimitación de la investigación jamás se ha allanado en un recurso subjetivo.

Para que exista la figura de abandono dentro de un recurso subjetivo, debe dejarse de sustanciar el proceso por un año por culpa del demandante y se declara a solicitud de parte el abandono de la causa; esta circunstancia jurídica dentro del tiempo investigado tuvo un bajo porcentaje, lo cual nos permite

concluir que los administrados al demandar pretenden continuar con el proceso hasta obtener la sentencia del tribunal.

**c) Precisar el número de recursos de Plena Jurisdicción o Subjetivo concluidos anormalmente.**

<b>AÑO 2010</b>	
<b>250 RECURSOS SUBJETIVOS</b>	
ABANDONO	4
DESISTIMIENTO	7
TRANSACCIÓN	0
ALLANAMIENTO	0

<b>AÑO 2011</b>	
<b>265 RECURSOS SUBJETIVOS</b>	
ABANDONO	2
DESISTIMIENTO	9
TRANSACCIÓN	0
ALLANAMIENTO	0

<b>ENERO - SEPTIEMBRE 2012</b>	
<b>150 RECURSOS SUBJETIVOS</b>	
ABANDONO	1
DESISTIMIENTO	2
TRANSACCIÓN	0
ALLANAMIENTO	0

## **4.1.2. VERIFICACIÓN DE HIPÓTESIS**

### **4.1.2.1. Hipótesis General**

**□ Existen recursos de Plena Jurisdicción o Subjetivo que han concluido anormalmente en el Tribunal Distrital No.4.**

Como se ha establecido anteriormente las terminaciones anormales se encuentran incorporadas en nuestra legislación ecuatoriana, en la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa, Código de Procedimiento Civil, y Ley Orgánica de Procuraduría General del Estado, por lo tanto son aplicables a las partes litigantes, dentro de un proceso administrativo.

Al realizar la investigación de campo, en el sitio donde se desenvuelve la dinámica judicial, esto es en el Tribunal Distrital N° 4, pudimos constatar que efectivamente existe un número minoritario de Recursos de Plena Jurisdicción o Subjetivo que han concluido en una terminación anormal, como lo es el desistimiento y el abandono, por parte de los administrados; además cabe mencionar que dentro de la sustanciación del Recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo en el Tribunal Distrital N° 4, no se ha dado la figura de allanamiento ni abandono por parte del estado.

### **4.1.2.2 Hipótesis Específicas**

**□ La legislación ecuatoriana admite las terminaciones anormales de los procesos en el Recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo.**

La legislación ecuatoriana tiene incorporadas las terminaciones anormales de los procesos, por ello al encontrarse codificadas, estas son aplicables de manera inmediata por las partes litigantes dentro de un proceso judicial.

En nuestro país, el marco jurídico administrativo admite que las terminaciones anormales sean aplicables dentro del Recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo por voluntad de las partes, las cuales son el allanamiento, el

desistimiento, la transacción, y el abandono, hecho que ha sido verificado al analizar la normativa y la sustanciación del Recurso en el Tribunal Contencioso Administrativo.

Los administrados como parte procesal, han aplicado las terminaciones anormales, ya que disponen de la potestad jurídica para hacerlo, evitando así que el Tribunal Contencioso Administrativo, decida mediante una sentencia sobre sus derechos.

**□ El estado como parte procesal no puede aplicar todas las terminaciones anormales en el Recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo.**

Todas las actuaciones del estado (administración), se presumen legales y legítimas y por lo tanto no pueden irse en contra de sus propios actos ni hechos, esto quiere decir que la administración como parte procesal de un proceso administrativo, a pesar de tener facultad para aplicar las terminaciones anormales, está revestida de una autotutela que le prohíbe irse en contra de sus actuaciones.

En el Tribunal Contencioso Administrativo, previa investigación de campo, se verificó que la administración no se acoge a todas las terminaciones anormales como desistimiento, abandono o allanamiento, y que a pesar de haberse llamado a junta de conciliación entre las partes, nunca han llegado a una conciliación, pues, lo que se ha dado es una transacción extrajudicial y no una aplicación de una terminación anormal.

**□ Los administrados se acogen a las terminaciones anormales en el Recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo.**

En nuestra investigación de campo, en el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo pudimos verificar que las terminaciones anormales son figuras legales de poca aplicabilidad, a pesar de que el administrado posee la facultad de emplearlas dentro del Recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo.

Del análisis de los recursos subjetivos, se estableció que los administrados conocen sus posibilidades legales; sin embargo, un número mínimo ha

aplicado las terminaciones anormales, concluyendo así que estas figuras legales son sustanciadas en casos excepcionales en el Tribunal Contencioso Administrativo; no obstante, su aplicación agilizaría los procesos administrativos, llegando así a una justicia eficaz y oportuna.

## CAPÍTULO V

### 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 5.1 CONCLUSIONES

- La terminación anormal de los procesos son aquellas circunstancias que concluyen un proceso judicial sin que se llegue a una sentencia, estas son: transacción, desistimiento, allanamiento y abandono; todas ellas se las denomina terminación anormal o irregular, debido a que al igual que la sentencia, terminan el proceso judicial, con la diferencia de que el juez ya no va a decidir respecto de una pretensión porque el resultado de ello no será la sentencia, si no, que una vez aplicada una de las terminaciones anormales, lo que el juez va a realizar será una providencia en la que dé por concluido el proceso y archivará la causa quedando terminado de esta forma el litigio administrativo.
- Las terminaciones anormales en el Recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo son aplicables a las partes procesales; no obstante, los administrados (demandantes) son quienes poseen el libre albedrío de aplicarlas en los procesos administrativos; ya que la administración (estado) aún teniendo la facultad de aplicabilidad de las terminaciones anormales, no se acogen a ellas por su autotutela, que es una protección excesiva frente al administrado, obteniendo una evidente desigualdad entre las partes procesales, lo que está en contra de los principios constitucionales.
- La junta de conciliación dentro del Recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo es de gran aporte jurídico, debido a que esta figura legal trae expedita procurar un avenimiento entre las partes procesales, obteniendo como resultado que el litigio concluya en el momento de la junta, evitando la espera de la resolución por parte del tribunal en el proceso administrativo, en el cual su sustanciación oscila aproximadamente entre tres y cinco años.
- La junta de conciliación debería estar incorporada dentro del procedimiento administrativo, como una etapa procesal necesaria para procurar obtener un

avenimiento entre las partes litigantes, administración y administrado, dando lugar a que no se acumulen tantas causas en el Tribunal Contencioso Administrativo.

## **5.2 RECOMENDACIONES**

- Con la realización de nuestra investigación lo que buscamos es dar a conocer que las terminaciones anormales, a pesar de estar reguladas dentro del proceso contencioso administrativo, su aplicabilidad es poco común por las partes litigantes; en el Tribunal Contencioso Administrativo, pudimos observar que existe un numero minoritario de causas que han concluido de manera anormal, las mismas que se han realizado por voluntad de las partes, consiguiendo su resultado en una fase del proceso anterior a la sentencia.
- Con el área administrativa, al referirnos a las terminaciones anormales en la sustanciación del Recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo, lo que buscamos es una justicia imparcial donde exista eficacia, celeridad e igualdad entre las partes procesales, debido a que existe una limitación de aplicabilidad de las terminaciones anormales por parte del estado; no obstante, el administrado no tiene dicha limitación, por lo que es factible su aplicabilidad, dando como resultado una evidente desigualdad entre los litigantes, puesto que, si no existiera esta desigualdad, lo que se obtendría es que ambas partes se acojan a las terminaciones anormales, provocando de esta forma una celeridad en dichas causas.
- La Junta de Conciliación es una figura legal de gran importancia dentro de los procesos judiciales, ya que tiene como finalidad un avenimiento entre las partes procesales, el mismo que concluye de manera inmediata el proceso, por ello, es indispensable que se incorpore dentro del proceso administrativo su obligatoriedad, para que así no sea indispensable que la sustanciación del Recurso Subjetivo concluya en sentencia.
- La inclusión de la Junta de Conciliación dentro del proceso contencioso administrativo, conlleva que las partes asistan al desarrollo de la misma, con el propósito de concluir el proceso de una forma ágil y que sobre todo



favorezca a las partes, sin esperar de tres a cinco años para que concluya el proceso administrativo por medio de una sentencia, la misma que será favorable solo para una de las partes.

## CAPÍTULO VI

### 6. PROPUESTA

#### REFORMA AL ARTÍCULO 38 DE LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

**Art. 38.-** Con la contestación de la demanda se mandará notificar al actor, y en la misma providencia, caso de haber hechos que deban justificarse, “**los jueces o juezas del tribunal señalarán día y hora en los que las partes deben concurrir, con el propósito de procurar una conciliación, que dé término al litigio.**”

**En el día y hora señalados, si solo una de las partes hubiere concurrido, se dejará constancia, en acta, de la exposición que presente y se dará por concluida la diligencia**

**Si concurren ambas partes, los jueces o juezas dispondrán que cada una, deje constancia, en el acta que debe levantarse, de las exposiciones que tuviere por conveniente hacer y, principalmente, de las concesiones que ofrezca para llegar a la conciliación.**

**Los jueces o juezas, por su parte, procurarán, con el mayor interés, que los litigantes lleguen a avenirse.**

**Concluida la diligencia”** se abrirá la causa a prueba por el término de diez días, en el cual se practicarán las diligencias probatorias que se solicitaren.

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

**Si se llegase a convenir entre las partes, el estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de los servidores públicos responsables del acto administrativo que causó la interposición del recurso contencioso administrativo.**

# BIBLIOGRAFÍA

## TEXTOS

- **BIELSA**, Rafael, (1980). Derecho Administrativo, 6ta. edición, Editorial la Ley, Buenos Aires, pág. 66.
- **CALAMANDREI**, (1954). Proceso de Democracia, Padua, págs. 46,47.
- **CÓRDOVA**, Eduardo, (2010). Otras disposiciones Operativas y Administrativas, Quito, pág. 25.
- **DROMI**, Roberto, (2009). Derecho Administrativo, Editorial Ciudad de Argentina, Buenos Aires, págs. 171, 270.
- **GRANJA**, Nicolás, (2007). Fundamentos de Derecho Administrativo, p.306.
- **JARAMILLO**, Herman (2003). La Justicia Administrativa, Loja Editora, Ecuador, págs. 23, 27, 232.
- **MARIENHOFF**, Miguel, (1998). Tratado de Derecho Administrativo.- Argentina, pág. 57.
- **OSSORIO**, Manuel, (1994). Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Publicada por Editorial Heliasta, edición número 21, Buenos Aires, Argentina, pág. 7.
- **PENAGOS**, Gustavo, (1992). El Acto Administrativo, 5ta. Edición, Editorial Librería Profesional, Santa Fe de Bogotá, págs. 85.
- **RETORTILLO** M., (1950). Nuevas Notas sobre lo Contencioso-Administrativo, Madrid, pág. 217.
- **SANTOFIMIO** G., Jaime Orlando, (1996). Derecho Administrativo, Primera Edición, Departamento de Publicaciones, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, pág. 125.
- **SAYAGUES**, Enrique (2002). Tratado de Derecho Administrativo, 8ª Edición, pág. 1310.
- **SECAIRA**, Patricio (2004). Curso Breve de Derecho Administrativo, Editorial Universitaria, Quito, págs. 185, 188, 241, 244, 247, 249.

## **CÓDIGOS Y LEYES**

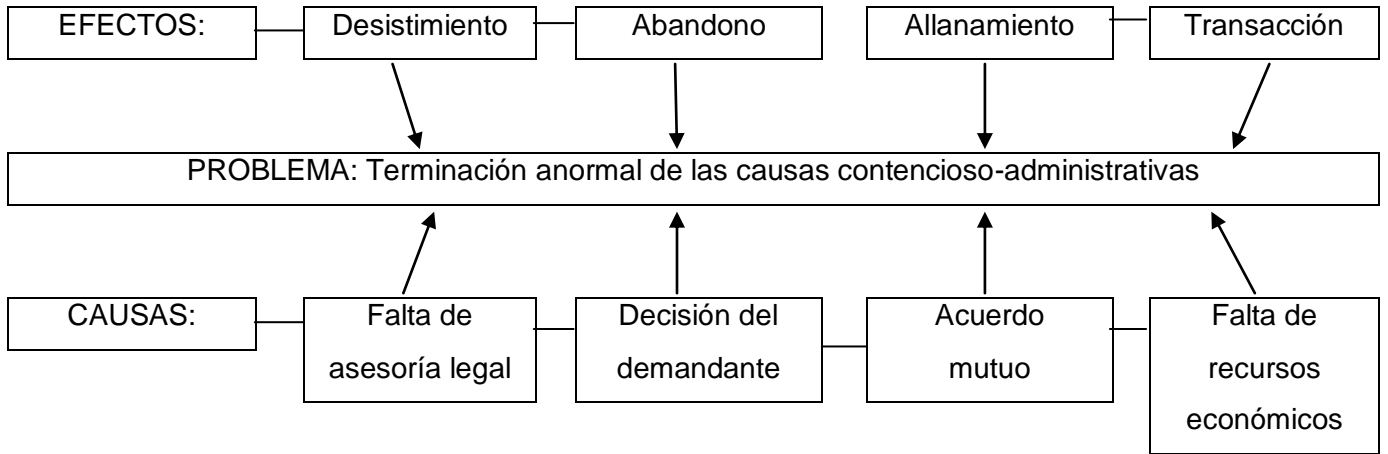
- Código de Procedimiento Civil
- Código Orgánico de Función Judicial
- Constitución de la República del Ecuador
- Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva
- Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa
- Ley de Modernización del Estado

## **LINKOGRAFÍA**

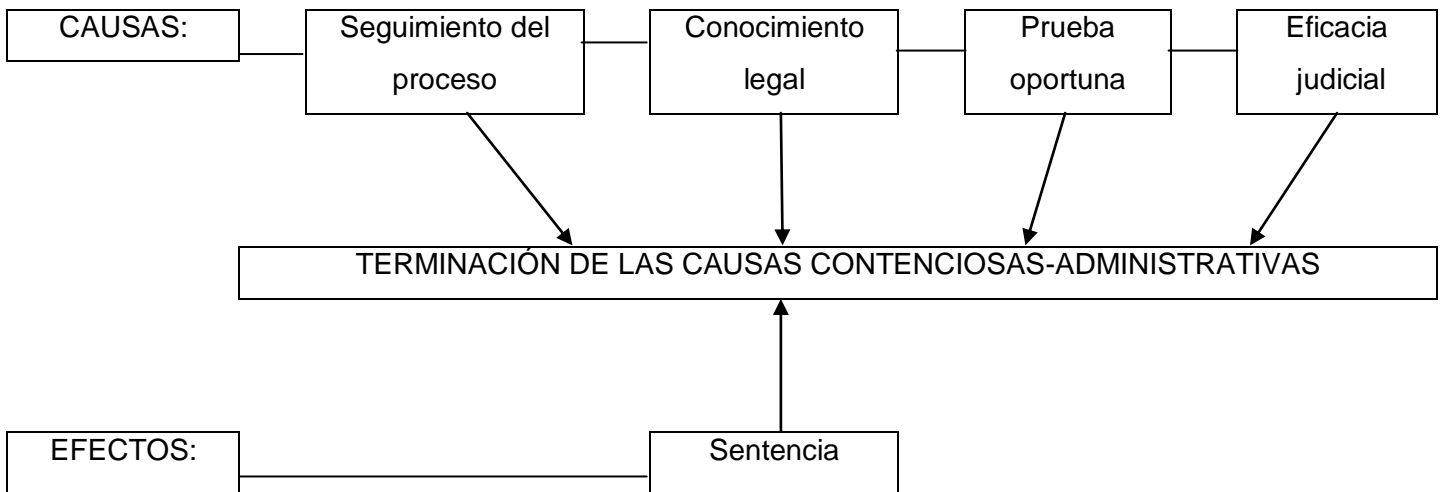
- Jirón Coronel, Marco, Dr. Docente de la UTPL.  
[www.derechoecuador.com](http://www.derechoecuador.com).

**ANEXOS**

### ÁRBOL DEL PROBLEMA



### ÁRBOL DE OBJETIVOS



## UNIVERSIDAD PARTICULAR SAN GREGORIO DE PORTOVIEJO

### FORMULARIO PARA LA RECOLECCIÓN DE DATOS

1. ¿Sabía usted que las terminaciones anormales de los procesos son todas aquellas circunstancias que culminan una causa judicial sin llegar a sentencia?

- SÍ
- NO

2. ¿Sabía usted que el estado, como parte procesal de una causa contencioso-administrativa, no puede aplicar todas las terminaciones anormales?

- SÍ
- NO

3. ¿Sabía usted que los administrados (ciudadanos), como parte procesal de un proceso contencioso-administrativo, pueden acogerse a todas las terminaciones anormales?

- SÍ
- NO

4. ¿Cuáles de las siguientes opciones cree usted que son terminaciones anormales?

- Abandono
- Citación
- Transacción
- Notificación

5. ¿Sabe usted quién puede desistir en un proceso contencioso-administrativo?

- ESTADO
- ADMINISTRADO

6. ¿Sabía usted que la transacción consiste en acuerdo entre las partes procesales dentro de un proceso contencioso-administrativo?

- SÍ
- NO

## CRONOGRAMA 2012

Nº	ACTIVIDADES	FEBRERO				MARZO				ABRIL				MAYO				JUNIO				AGOSTO				SEPTIEMBRE				OCTUBRE				NOVIEMBRE			
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32				
1	Elaboración del proyecto	x	x	x	x	x		x	x	x																											
2	Sustentación y aprobación del proyecto															x																					
3	Elaboración y revisión del proyecto																x																				
4	Aplicación de prueba piloto																	x																			
5	Elaboración del marco teórico																		x	x	x																
6	Recolección de información																					x	x														
7	Procesamiento de datos																						x	x													
8	Análisis de los resultados y conclusiones																									x											
9	Redacción del informe final																										x										
10	Elaboración de la propuesta																											x									
11	Presentación y defensa del informe																															x	x	x	x	x	