



**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**SISTEMA DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL**

**TEMA:**

**LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONTENCIOSAS ADMINISTRATIVAS Y SU  
EFICACIA.**

**AUTOR:**

**CRESPO HERNANDEZ VALERIA ANDREA**

**PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL GRADO ACADÉMICO DE: MAGÍSTER EN  
DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL**

**TUTOR:**

**DR. JUAN CARLOS VIVAR**

**GUAYAQUIL, ECUADOR**

**2020**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**SISTEMA DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL**

**CERTIFICACIÓN**

**Certificamos que el presente trabajo fue realizado en su totalidad por Valeria Andrea Crespo Hernández, como requerimiento parcial para la obtención del Grado Académico de Magister en Derecho Mención Derecho Procesal.**

**DIRECTOR DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN**

---

**DR. JUAN CARLOS VIVAR ÁLVAREZ MSC.**

**REVISOR**

---

**DRA. NURIA PÉREZ PUIG-MIR.**

**DIRECTOR DEL PROGRAMA**

---

**DR. MIGUEL HERNANDEZ TERÁN**

**Guayaquil, a los 27 días del mes de octubre del año 2020**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**SISTEMA DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL**

**DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

**Yo, Valeria Andrea Crespo Hernández**

**DECLARO QUE:**

El Proyecto de Investigación “La ejecución de Sentencias Contenciosas Administrativas y su Eficacia” previa a la obtención del Grado Académico de Magister en Derecho, mención Derecho Procesal, ha sido desarrollado en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

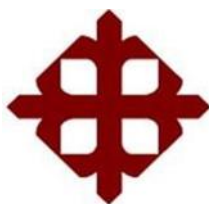
En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico de la tesis del Grado Académico en mención de Derecho Procesal.

Guayaquil, a los 27 días del mes de octubre del año 2020

**EL AUTOR**

---

**Crespo Hernández Valeria Andrea**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**SISTEMA DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN DERECHO MENCION DERECHO PROCESAL**

**AUTORIZACIÓN**

**Yo, Valeria Andrea Crespo Hernandez**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la publicación en la biblioteca de la institución del Proyecto de Investigación previo a la obtención del Grado Académico de Magister en Derecho Mención Derecho Procesal en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, titulado: "La ejecución de Sentencias Contenciosas Administrativas y su Eficacia", cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 27 días del mes de octubre del año 2020

**EL AUTOR**

---

**Crespo Hernández Valeria Andrea**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**  
**SISTEMA DE POSGRADO**  
**MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL**

**INFORME DE URKUND**

URKUND

Documento: [LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONTENCIOSAS ADMINISTRATIVAS Y SU EFICACIA \(1\).pdf](#) (080870152)

Presentado: 2020-10-06 13:15 (-05:00)

Presentado por: Andrés Isaac Obando Ochoa (ing.obandoo@hotmail.com)

Recibido: santiago.velazquez.ucsg@analysis.orkund.com

Mensaje: RV: INFORME DE URKUND [Mostrar el mensaje completo](#)

4% de estas 48 páginas, se componen de texto presente en 2 fuentes.

Categoría	Enlace/nombre de archivo
	tesis_viviana_chalan_1_jul_2020_v2.docx
	SENTENCIA ACCION PROTEC.docx
<b>Fuentes alternativas</b>	
<b>Fuentes no usadas</b>	

1 Advertencias. Reiniciar. Exportar. Compartir.

SISTEMA DE POSGRADO MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE MAGISTER EN DERECHO PROCESAL LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONTENCIOSAS ADMINISTRATIVAS Y SU EFICACIA AUTOR: VALERIA ANDREA CRESPO HERNANDEZ JUNIO, 2020.

ÍNDICE RESUMEN .....	4 ABSTRACT
.....	5 INTRODUCCIÓN
.....	6 Objeto de estudio
.....	7 Campo de estudio
.....	8 Delimitación del problema
.....	9 Formulación del problema
.....	9 Premisa
.....	9 Objetivo general
.....	10 Objetivos específicos
.....	10 Capítulo I
.....	12 MARCO TEÓRICO
.....	12 Actividad de la Administración Pública
.....	12 Las presunciones de legitimidad y de ejecutoriedad de los
Actos Administrativos .....	16 La figura jurídica de la Nulidad en los Actos Administrativos
.....	19 Responsabilidad Estatal
.....	19 Teoría de la irresponsabilidad del
gobernante .....	21 Teorías sobre la responsabilidad estatal

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco a todas las personas que contribuyen y contribuyeron en mi desarrollo profesional. Por toda su ayuda, a mi familia, amigos y profesores, les debo todo.

**Valeria Andrea Crespo Hernández**

**DEDICATORIA**

A Dios por todos sus regalos diarios, a la Mater por llenarme de paz, a mi mamá Cecilia por impulsarme a seguir adelante, a mi papá Wilson y hermana Cheche por siempre sentirse orgullosos de mí, y a mi esposo Andrés por acompañarme toda la vida.

**Valeria Andrea Crespo Hernández**

## ÍNDICE

<b>RESUMEN.....</b>	<b>xi</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>xii</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>Objeto de estudio.....</b>	<b>2</b>
<b>Campo de estudio.....</b>	<b>2</b>
<b>Delimitación del problema.....</b>	<b>3</b>
<b>Formulación del problema.....</b>	<b>4</b>
<b>Premisa.....</b>	<b>4</b>
<b>Objetivo general.....</b>	<b>5</b>
<b>Objetivos específicos.....</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo I.....</b>	<b>6</b>
<b>MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>6</b>
<b>Actividad de la Administración Pública.....</b>	<b>6</b>
<b>Las presunciones de legitimidad y de ejecutoriedad de los Actos Administrativos.....</b>	<b>10</b>
<b>La figura jurídica de la Nulidad en los Actos Administrativos.....</b>	<b>13</b>
<b>Responsabilidad Estatal.....</b>	<b>13</b>
Teoría de la irresponsabilidad del gobernante.....	16
Teorías sobre la responsabilidad estatal.....	17
Teoría de la falta en el Servicio.....	18



Teoría de la Responsabilidad Objetiva .....	18
<b>La Jurisdicción Contenciosa Administrativa .....</b>	<b>19</b>
Antecedentes .....	19
<b>Incorporación al Derecho Ecuatoriano.....</b>	<b>20</b>
<b>El Proceso Contencioso Administrativo.....</b>	<b>21</b>
Acción de Plena Jurisdicción .....	23
Acción por exceso de poder o de Plena Anulación .....	25
Acción de Lesividad .....	26
<b>Efectos de la sentencia .....</b>	<b>27</b>
<b>El Derecho a la Tutela Judicial Efectiva.....</b>	<b>31</b>
<b>Acción por Incumplimiento.....</b>	<b>33</b>
<b>El Derecho de Repetición del Estado .....</b>	<b>34</b>
<b>MARCO METODOLÓGICO.....</b>	<b>37</b>
<b>2.1. Enfoque .....</b>	<b>37</b>
<b>2.1.2. Enfoque Cualitativo .....</b>	<b>38</b>
<b>2.2. Alcance .....</b>	<b>39</b>
2.2.1 Alcance Explicativo .....	40
2.2.2. Alcance Descriptivo .....	40
<b>2.3 Tipo de investigación .....</b>	<b>42</b>
<b>2.4. Métodos .....</b>	<b>42</b>
2.4.1. Métodos Teóricos.....	42
2.4.2. Métodos Empíricos .....	44
<b>2.5 Cuadro de categorías, dimensiones, instrumentos y unidades de análisis (CDIU) en las investigaciones cualitativa .....</b>	<b>45</b>
<b>2.6. Gestión de datos de la investigación .....</b>	<b>46</b>

<b>Capítulo III</b> .....	<b>46</b>
<b>Resultados</b> .....	<b>46</b>
<b>3.1 Presentación de Resultados</b> .....	<b>46</b>
3.1.1. Entrevista Ab. Johnny De la Pared Darquea .....	46
3.1.2. Entrevista Ab. Bertha María Rodríguez Roldán .....	48
3.1.3. Entrevista Ab. María Belén Quelal Zamora .....	50
3.1.4. Entrevista Ab. Xavier Paul Cuadros Añazco.....	53
<b>3.2 Verificación de la Hipótesis o premisa del estudio</b> .....	<b>55</b>
<b>Capítulo IV</b> .....	<b>57</b>
<b>Discusión</b> .....	<b>57</b>
<b>Propuesta</b> .....	<b>75</b>
<b>Conclusiones</b> .....	<b>77</b>
<b>Recomendaciones</b> .....	<b>78</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>80</b>

## RESUMEN

El presente trabajo de investigación jurídica, surge ante la necesidad de esclarecer el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativos, analizar su eficacia y el respeto a la Tutela Judicial Efectiva, en los casos de sentencias condenatorias contra el Estado Ecuatoriano, aportando posibles soluciones ante la dificultad de ejecutar esta clase de sentencias, y el camino que la legislación vigente determinar para el cumplimiento de las mismas. El objetivo general fue: Determinar la rigidez o no de las sentencias emitidas por los Tribunales Contencioso Administrativos del Ecuador y la consecuencia de ejercer el Derecho de Repetición que genera. En cuanto a la metodología se aplicó el método deductivo, de análisis, de síntesis, de modalidad cualitativa, de tipo descriptiva, explicativa, de campo y bibliográfica – documental. Entre los resultados alcanzados y relevantes, fueron que efectivamente la ejecución de las sentencias que condenan al Estado un pago indemnizatorio no se realiza de manera eficaz; y, que estos incumplimientos ocurren bajo una inoperancia protectora de la legislación para los verdaderos responsables de las responsabilidades atribuidas al Estado.

**Palabras clave: Ejecución, Sentencias, Tutela judicial efectiva, Proceso Contencioso Administrativo, Administración Pública.**

## ABSTRACT

The present work of legal research, becomes from the requirement of establish a procedure for the execution of sentences rendered by Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativos, analyze de effectiveness of this sentences, the judicial protection, specifically in the sentences that condemn the Ecuadorian state, providing possible solutions to the difficulty of executing this kind of sentences, and the path that the laws establish to give fulfillment of the sentences. The general objective was: determine the **rigidity or no of the** Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativos sentences and the consequence that ends in the exercise of the repetition action. Regarding the methodology, the deductive method, analysis method, synthesis method, qualitative modality, descriptive, explanatory, field and bibliographic - documental method were applied. Among the results achieved and relevant, were that effectively the execution of the judgments that condemn the State to an indemnity payment is not carried out effectively; and that these breaches occur under a protective ineffectiveness of the legislation for those truly responsible for the responsibilities attributed to the State.

**Keywords: Execution, Sentences, Judicial Protection, Public Administration**

## INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre administrados y el estado, y los perjuicios e incumplimientos que se generan a partir de la misma, no siempre han determinado como responsable de estos incumplimientos al verdadero culpable. Desde el inicio del Derecho Administrativo como ciencia, se ha desarrollado la teoría sobre la responsabilidad civil, administrativa y penal de los funcionarios. Esta preferente aplicación de responsabilidad sobre los servidores públicos o estatales contempla que responda con el patrimonio personal del mismo. Recordemos que la responsabilidad va a tratar de ser determinada, en un campo de incumplimiento o contradicción al ordenamiento jurídico.

En la doctrina, se determina que existen tres momentos para desarrollar la determinación de responsabilidades, en la relación “estado-administrado”, comenzando por la irresponsabilidad total del Estado, el cual tenía poder para actuar e imponer disposiciones, sin que los perjuicios que ocasionaren produzcan que responda a través de alguna compensación. Posteriormente, se tiene una segunda etapa que nace, en 1873, con la emisión del denominado Fallo Blanco del Tribunal de Conflicto francés en el que se dispuso que el Estado podía ser determinado como responsable de los actos provenientes de sus poderes, principalmente ante la prestación de un servicio público defectuoso. Por último, se reconoce un tercera etapa, en la cual el desarrollo de los casos permitió determinar que el estado frente a sus administrados, en ciertos casos tendría responsabilidad subjetiva y en otro casos responsabilidad objetivo, es decir, que la responsabilidad del Estado variaba de conformidad con las consecuencias de sus faltas.

### **Objeto de estudio**

El **objeto** de estudio del presente trabajo de investigación son las sentencias contencioso administrativas, estas sentencias, como su nombre lo indica, provienen de los Tribunales o Salas con competencia Contencioso Administrativa; es decir aquellas emitidas dentro de un proceso que ejerce control de los actos provenientes del poder público, proveniente de las relaciones que se dan entre la administración pública y los administrados. En el Ecuador, los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo son los órganos de la Función Judicial que dirimen sobre la actuación de la administración pública, y ante los mismos existen el recurso objetivo, de anulación o por exceso de poder y el recurso subjetivo o de plena jurisdicción.

Considero necesario, resaltar que a pesar de que la administración pública, claramente, se ejerce en todo el territorio nacional, en el Ecuador hasta el momento, existen 4 Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, divididos por provincias, situados en las ciudades de Quito, Guayaquil, Portoviejo, Loja, Ambato y Cuenca, siendo una de las primeras complicaciones para acceder a esta clase de administración justicia no situada en todo el territorio nacional. Como antecedente a los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo en el Ecuador, con la conformación de la República se crea el Consejo de Estado en 1830. En 1945, casi un siglo después, se crea el Tribunal de Garantías Constitucionales, reemplazando al Consejo de Estado. En 1967 la Constitución de la época, instaura el Tribunal Contencioso Administrativo con jurisdicción nacional, y no es hasta 1992 que se crean a los Tribunales Distritales de los Contencioso Administrativo, con jurisdicción provincial.

### **Campo de estudio**

El campo de estudio se centra en la institución jurídica de la ejecución, que la doctora Vanessa Aguirre Guzmán, define de la siguiente manera:

(...) actividad jurisdiccional, con sus propias características, explica la existencia de un proceso de ejecución, en el cual se ejerce una acción (la ejecutiva) y se articula un sistema de contradicción, aunque restringido. Sea para acomodar las disposiciones de las sentencia, materializándolas, sea para dar vida al contenido de un documento al cual el ordenamiento jurídico ha otorgado la fuerza respectiva, puede defenderse la autonomía del proceso de ejecución, como verdadero cauce de dispensación de una tutela judicial muy específica. (Aguirre V. , 2013)

Por otro lado, el abogado José Sebastián Cornejo Aguiar define a la institución jurídica de la ejecución, indicando que es un cumulo de actuaciones que suscitan en el proceso con la finalidad de dar cumplimiento a las obligaciones contenidas en un título de ejecución, siendo justamente este título el que da apertura a la ejecución. (Cornejo , 2016).

Coincidiendo con las definiciones previas la ejecución contempla actos jurisdiccionales, cuando la doctrina habla de actos jurisdiccionales debe aclararse que se refiere a los actos cometidos por quien tiene a su cargo el poder jurisdiccional, es decir el Juez, a diferencia de los actos procesales que pueden ser cometidos por las partes procesales, el órgano jurisdiccional o terceros. En esta primera parte de la definición se deja por sentado que la responsabilidad de ejecutar la sentencia proviene del propio estado, acentuación que nos servirá para el análisis que se realizará en los siguientes capítulos. Por otro lado, la ejecución tiene un fin, y este es el de hacer cumplir algo dispuesto, siendo esto la sentencia, con lo que se convierte en cierto los ordenado.

### **Delimitación del problema**

La ejecución de una sentencia, con la cual se efectiviza la tutela judicial genera una apéndice procesal, en la mayoría de los casos suele convertirse en una cuestión incluso con más incidentes que el proceso previo a la sentencia como tal. En los procesos contenciosos administrativos, que como se indicó dimiten sobre cuestiones provenientes de las relaciones

de los administrados y la administración de justicia, esta fase procesal, la de ejecución, resulta bastante complicada, y en ciertos casos infinita e imposible. Sin embargo, las sentencias emitidas en los procesos contenciosos administrativos, pueden contener disposiciones que califiquen el daño que las instituciones del estado, con excepción de la función judicial cuya responsabilidad se determina en su propia ley, daño que puede ser consecuencia de acciones u omisiones. El gran compañero de estos procesos es la tramitología que se tiene que dar y el tiempo que esperar para que el estado cumpla con resarce el daño calificado.

### **Formulación del problema**

El problema, de la presente investigación se presenta mediante la siguiente interrogante: ¿Cuáles son los mecanismos de ejecución de una sentencia que ordena al Estado Ecuatoriano a reparar?

### **Premisa**

Con base en el ordenamiento jurídico tener una sentencia a favor, concluidos los términos de impugnación probables o siendo este un documento ratificado, significa tener un título de ejecución con efecto de cosa juzgada; lo que al final del día nos garantiza la tan respetada y citada Tutela Judicial Efectiva. Resulta ser lo más difícil, en un proceso judicial, ejecutar el mandamiento jurisdiccional; muchas veces más difíciles que el proceso como tal, en el cual los términos correspondieron a años perentorios. Si suele ser difícil, la entrega de un bien inmueble, el registro del reconocimiento de un estado civil, el pago de una obligación pecuniaria; proponerse imaginar cuánto durará la ejecución de una sentencia emitida bajo la jurisdicción contenciosa administrativa, resulta ser considerada utópica; sobre todo cuando quien tiene el deber de cumplir la reparación es una entidad de la administración pública. A partir de la desconfianza que se genera por la forma de ejecución de las sentencias, sale a relucir la incógnita de cuál es el carácter natural de la ejecución. De forma realista, nace la



respuesta evidente de que, es probable que quien deba cumplir la orden judicial pueda ser un ente de la administración pública, sea este del ejecutivo, legislativo o del propio poder judicial. Entonces, bien podría confundirse al agente ejecutor y crear un ambiente de parcialidad, que al final del día impida hacer efectiva la tutela judicial.

### **Objetivo general**

Como **objetivo general**, se busca determinar la rigidez o no del cumplimiento de las sentencias emitidas por los Tribunales Contencioso Administrativos del Ecuador. Toda vez que existen innumerables casos en los que el Estado tarda en ejecutar las sentencias en su contra y deja de garantizar el propio Principio de Tutela Judicial Efectiva que protege, y cuyo deber de cumplimiento y aplicación recae sobre el mismo.

### **Objetivos específicos**

Los **objetivos específicos** que rigen el presente trabajo, son:

- 1) Analizar la ejecución de sentencias que contienen una obligación de pago por parte de las administraciones públicas;
- 2) Analizar el procedimiento de ejecución y determinar sus falencias;
- 3) Determinar una propuesta de procedimiento efectivo de ejecución de las sentencias cuyo cumplimiento se debe a las administraciones públicas; y,
- 4) Determinar la eficacia y factibilidad del Derecho de Repetición.

El diseño metodológico emplea un enfoque cualitativo, en el cual la aproximación del estudio privilegia las cualidades y rasgos característicos del objeto de estudio; el tipo de estudio es explicativo, al tratar de aclarar y señalar el enfoque jurídico y jurisprudencial generado para la ejecución de sentencias que ordenan reparar en contra del Estado; la forma de investigación es no experimental, de corte transversal, relaciona la norma jurídica con las condiciones sociales en las que se desarrolla la ejecución de sentencias; se utilizan fuentes primarias (providencias judiciales, textos jurídicos), como secundarias (libros, artículos de

revista, documentos de internet); las técnicas de captura de información son la revisión y el análisis documental y la observación directa.

Para el desarrollo se utilizará el método teórico como método. El método empírico que se utilizarán para desarrollar la presente investigación es, el método de análisis de contenido.

Como novedad científica se busca establecer con claridad el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por los Tribunales Distritales Contencioso Administrativo y recomendar observaciones a las normas que regulan el cumplimiento de las sentencias con la finalidad de crear una posible alternativa legal para efectivizar el cumplimiento de las mismas y permitir el verdadero goce del Derecho de Ejecución y en consecuencia el Derecho a la Tutela Judicial Efectiva.

## **Capítulo I**

### **MARCO TEÓRICO**

#### **Actividad de la Administración Pública**

La relación jurídico administrativa prevé la existencia de un vínculo, el cual cumple una función de regulación y control, y otra función bipartita. En esta relación existirán sujetos, personas naturales o jurídicas, un hecho con relevancia jurídica y un objetivo. El doctor Jorge Zavala Egas, en su libro Lecciones de Derecho Administrativo (Zavala Egas, 2011), lo siguiente:

Desde este punto de vista dogmático se puede definir a la relación jurídica como el vínculo que surge entre sujetos de Derecho, que se encuentran en diferentes situaciones jurídicas y que se origina en hechos, a los que el ordenamiento jurídico asigna ciertas consecuencias, que se traducen en objetos de interés para aquellos sujetos.

La relación jurídico administrativa acopia al ejercicio y desenvolvimiento del Derecho Administrativo; en muchos casos, y dependiendo de la óptica el ejercicio de este Derecho casi nunca se agota; porque el estado permanentemente guarda relación con sus administrados; no puede, es más en muchos casos tiene prohibido deslindarse de cumplir sus atribuciones y competencias. En la relación jurídico administrativa los sujetos son la Administración Pública y los administrados, el hecho con relevancia jurídica serán un hecho administrativo, un acto administrativo discrecional o un contrato; estos hechos con relevancia jurídica son el propio reflejo de la actividad jurídica de las administraciones públicas.

La administración pública, produce actividades jurídicas y no jurídicas, dependiendo de efecto que produzcan. Claro está, que la actividad más relevante para esta investigación en la que produce efectos jurídicos, ya que son estos los que motivan al presente análisis. La actividad más común, se concentra en los actos y en los hechos, la doctrina los define como las manifestaciones de la voluntad de la administración y los hechos se consideran como las actuaciones materiales en ejercicio de la función administrativa, es decir la ejecución de actos; sin embargo, en ciertas ocasiones podemos enfrentarnos a hechos sin una manifestación previa de la administración pública. La doctrina también señala que la diferencia entre hecho y acto radica en el sentido mental que los caracteriza, ya que el hecho es solo una actuación física o material. Los actos no jurídicos, son por ejemplo los informes técnicos emitidos por las unidades o direcciones de la institución de la que esta emanando la actividad, suelen contener opiniones o respuestas de consultas que orientan una decisión final. Estos pueden ser consultivos, como cuando se consulta al área legal de la institución, la forma de aplicación de determinada norma o los obligatorios cuando está previsto que en un procedimiento administrativo, se emitan estos informes o dictámenes; de acuerdo a la doctrina al carecer de un efecto jurídico individual no son objeto de recursos administrativos.

De esta primera clasificación de actuación administrativa, el jurista Agustín Gordillo emite una definición de acto administrativo como una manifestación declarativa ejercida en méritos de una función administrativa con efectos jurídicos directos; así también, Gordillo indica que a pesar de que esta definición es dogmáticamente correcta, metodológicamente es deficiente. Entre los actos administrativos que realiza la administración pública, existen los que se realizan a través de un acuerdo de voluntades entre la administración pública y otro sujeto de derecho, considerados como actos administrativos y los que se consideran como actos administrativos al implicar unilaterales manifestaciones de la administración, en la legislación de nuestro país tienen un marco jurídico propio y autónomo, el mismo que se analizará más adelante.

La legislación actual, concretamente en el Código Orgánico Administrativo contempla que la actividad de la administración pública se emplea a través del acto administrativo, el contrato administrativo, el hecho administrativo y el acto normativo. Tres de estos términos son definidos por Santiago Muñoz Machado, en su Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, de la siguiente manera:

**Acto administrativo.** Decisión atribuible a una administración pública ya sea resolutoria o de trámite, declarativa, ejecutiva, consultiva, certificante, presunta, o de cualquier otra clase, cuando ha sido adoptada en ejercicio de una potestad administrativa;

**Acto normativo.** Acto adoptado mediante procedimiento no legislativo por las legislaciones de e la UE con potestad normativa, que incluye regulaciones de carácter general, como los tratados, reglamentos y directivas;

**Contrato administrativo.** Contrato en el que una de las partes es un administración pública u organismo dependiente de la misma que tiene como causa una finalidad de interés público o general y que se caracteriza por su sometimiento a un régimen jurídico o general y que se caracteriza por su sometimiento a un régimen jurídico

especial regulado en la normativa comunitaria europea, legislación interna en materia de contratos del sector público(...) LCSP de 2011 “La calificación del contrato como administrativo en razón al interés público perseguido depende de que el fin público perseguido se incluya expresamente como causa del contrato. (Múñoz, 2017, p. 71, 601).

La legislación y la doctrina ecuatoriana son un poco más estrictas al momento de conceptualizar estos términos justamente por la importancia que acarrearán respecto de los efectos legales, que generan. Una vez más citando al jurista Jorge Zavala Egas como icono de la teoría administrativa ecuatoriana, quien conceptualiza al acto administrativo partiendo de la afirmación de que es acto jurídico, porque proviene del Estado y que este es una creación de la ciencia del derecho, sujeto a un régimen jurídico determinado. Zavala Egas resalta que el acto administrativo es una declaración proveniente de una decisión jurídica, es decir, no proviene de un acto natural, que se puede presentar de tres formas. La primera es que esta declaración puede contener una decisión, como por ejemplo la declaratoria de utilidad pública con fines de expropiación, otra forma de acto administrativo es la declaración de conocimiento, como por ejemplo un certificado de dominio de un bien, y una tercera que es la declaración de juicio, las cuales constituyen referencias. Esta declaración debe ser unilateral, no necesita de la existencia de otra voluntad para ser emitido. Sin embargo, se pueden dar los siguientes casos, los cuales Zavala Egas cita de la explicación del jurista Roberto José Dromi:

“1) los unilaterales en su formación y en sus efectos, por ejemplo la sanción; 2) unilaterales en su formación, pero de efectos bilaterales, por ejemplo la jubilación; 3) bilaterales en su formación y unilaterales en sus efectos, por ejemplo la solicitud o aceptación”. (Zavala, 2010)

Otro de los factores del acto administrativo, según Zavala Egas, es que deben otorgarse en el ejercicio de la función administrativa y que producen efectos jurídicos directos. Conceptualizaciones que difieren un poco del artículo 98 del Código Orgánico

Administrativo, que contiene la definición legal del acto administrativo, en el que se indica que efectivamente, el acto administrativo es una declaración unilateral en el ejercicio de función administrativa que produce efectos jurídicos individuales, sumando también el efecto jurídico general.

Casi como una columna vertebral, que tiene todo un engranaje, posterior a la determinación de la actividad de la administración, es necesario reconocer las facultades de las que gozan las administraciones, clasificándose en regladas o discrecionales. Cuando el marco jurídico preestablece la conducta que el órgano debe ejecutar ante determinada situación estamos frente a una potestad reglada. Nos encontraremos frente a una potestad discrecional cuando la potestad atribuida al órgano administrativo goza de cierta libertad para decidir entre un camino u otro frente a una situación. En las potestades regladas el criterio personal de la administración es irrelevante, no existe libertad de elección. A pesar de la libertad de las facultades discrecionales, cabe aclarar que está igual debe respetar los límites establecidos en el ordenamiento jurídico. En la potestad discrecional siempre existirá el grado de subjetividad para encuadrarla como tal. Los límites establecidos en el ordenamiento jurídico serán la creación de la potestad discrecional, esto es que sea reconocida por el régimen vigente, otro límite sería la determinación de su extensión, y un tercer límite que es finalidad pública. Por otro lado, el límite de la potestad reglada es verificar la existencia del hecho previsto la norma y actuar según la consecuencia preestablecida en la misma norma.

### **Las presunciones de legitimidad y de ejecutoriedad de los Actos Administrativos**

Para el análisis de estas presunciones que adquieren los actos administrativos, es necesario considerar al término autotutela, atribuido al profesor García de Enterría. La administración pública integra al Estado, por lo que se le atribuye poder público, del cual proviene su idoneidad para tutelar a través de su propia estructura los bienes jurídicos encomendados. El lugar de la administración pública es opuesta al de los administrados, ya

que las facultades que se le otorgan son producto de la organización, por lo tanto forman parte del interés general de los miembros del Estado, sobre el particular, razón por la cual los actos de la administración gozan de las presunciones de legitimidad y de ejecutoriedad, en virtud de que el interés general exige una acción eficaz al encargado de tutelarlos. La autotutela se clasifica en declarativa y ejecutiva. La autotutela declarativa se da cuando la administración pública, a través del órgano competente emite actos, los cuales se considerarán válidos salvo el caso en el que declare extinta por una anulación administrativa o judicial. La autotutela se desarrolla de manera posterior al ejercicio de la autotutela declarativa, y consiste en la exteriorización de la primera clase de autotutela por lo que la doctrina y norma es clara al sancionar y prohibir que se ejerza autotutela ejecutiva sin autotutela declarativa.

Cuando un acto administrativo no cumple con los requisitos previstos en la norma, nos encontramos frente a un acto administrativo defectuoso. Cabe recalcar que no siempre un acto defectuoso es un acto inválido; porque cuando a pesar de que el acto sea contrario a la norma (ilegal), la norma puede prever que ese acto administrativo sea subsanado de esta manera pueda surtir efectos. Ante esta premisa se verifica que frente a los actos defectuosos pueden realizarse dos conjeturas una que será la determinación de su legalidad y una segunda que será la determinación de su validez.

La presunción de validez puede ser desestimada, únicamente ante la declaración administrativa o judicial de un órgano incompetente, caso contrario el acto debe ser conservado. En un plan amigable, el Principio de Conservación, prevé que el acto administrativo que se puede arreglar, es decir que tiene una falla convalidable, sea conservado; sin embargo el acto administrativo que no tenga arreglo deberá ser desechado. Los actos administrativos pueden ser convalidados, mediante la subsanación de sus vicios, vicios que deben encontrarse previstos en el ordenamiento jurídico. A pesar de esta apreciación, indica la doctrina que la subsanación no procede cuando el acto administrativo

haya generado derechos a los particulares, basándose en el principio de que la forma prestablecida del acto administrativo se crea con la finalidad del proteger al administrado; por lo tanto no es factible que la exigencia de esta formalidad se torne en contra del beneficiario. En todo caso, la subsanación procederá con la finalidad de regularizar actos que no se sean nulos de pleno derecho y cuando los actos causen un grave perjuicio a los administrados.

Como se indica en el párrafo que antecede, la forma es una garantía de los administrados, respecto de los actos administrativos que emite la administración. De acuerdo a la doctrina estos vicios son denominados como vicios de orden público para controlar los actos provenientes de la actividad discrecional. Para otra parte de la doctrina los vicios de forma no son vicios de orden público, pues no se conciben como tal en el ordenamiento jurídico y no tiene prevalencia sobre otros tipos de controversias administrativas, como lo llevaron a cabo los tribunales. La doctrina de los vicios de orden público permaneció en la incompetencia de los órganos en el ejercicio de la facultad discrecional. A través de la forma se materializa el derecho previsto en la norma, por lo que la ausencia de la misma, otorgaría una fuerza anulatoria al acto administrativo; sin embargo existe una delgada línea entre la irregularidad que causa la forma y su aplicabilidad como vicio del acto. La forma prevista para la emisión de los actos administrativos, esto es, el procedimiento garantiza la valoración de los intereses sujetos a la potestad de la administración pública y la obligación de la administración de llevar el procedimiento administrativo en el momento previsto de acuerdo a la norma; forma en la que se consuma la garantía de la Seguridad Jurídica. Las formalidades previstas en la norma tienen un interés general, que busca proteger la legalidad de los actos que se emitan, a instaurar un cerco de respeto de derechos, y la eficiencia de la gestión de la administración pública. La validez en todo caso garantizará la existencia jurídica de los actos administrativos.



La eficacia de los actos administrativos se relaciona con los efectos de este. Recordemos que el acto administrativo produce efectos jurídicos inmediatos, justamente porque siempre son considerados válidos. El primer factor al que se enfrenta la eficacia del acto, es la notificación o publicación del mismo porque no podría cumplirse sin su previa notificación al administrado, salvo los casos de medidas cautelares de los procedimientos administrativos actuales, previstas en el actual ordenamiento. Además que, únicamente, a partir de su notificación puede el acto ser impugnado. En la eficacia, la garantía a favor del administrado, es la notificación.

### **La figura jurídica de la Nulidad en los Actos Administrativos**

Dentro de la teoría general del Derecho, la nulidad como institución jurídica es de dos clases, nulidad relativa y nulidad absoluta. En el Derecho Administrativo las infracciones que producen nulidad se denominan vicios de los que puede adolecer un acto administrativo. Dependiendo del vicio del que adolezca el acto, la norma preverá el tipo de nulidad a otorgársele, esto es la sanción que se impondrá. El vicio que se verifique en un acto administrativo doloso se correlaciona con el elemento del acto administrativo que se incumpla. Por ejemplo el elemento autor puede recaer en un vicio de incompetencia, o el elemento causa puede recaer en un vicio de falso supuesto, o el objeto del acto administrativo puede consistir en un objeto imposible.

De acuerdo a la doctrina, en aplicación del principio de seguridad jurídica, la regla general es la aplicación de nulidades relativas, dejando la aplicación de la nulidad absoluta para casos graves. Es así como la potestad de convalidación se aplicará para los casos de nulidad relativa y para la nulidad absoluta deberá ejercerse la potestad de anulación.

### **Responsabilidad Estatal**

Sobre el concepto jurídico de responsabilidad no encontramos un consenso, ni una sola definición, en el ámbito jurídico. Herbet Hart, indicó que, la ambigüedad de la palabra

responsabilidad, puede entenderse en más de dos sentidos, siendo el primero el de responsabilidad como obligación o deber proveniente del ejercicio de un rol como titular del mismo, el segundo haciendo referencia a una capacidad; un tercero como concepto de causalidad, y un cuarto en el sentido de sanción. Se considera, en el presente trabajo, que el uso más conducente para la explicación pretendida a otorgar es el sentido de reparación o de responder que va de la mano con el sentido de obligación, pero que para el lenguaje no son lo mismo. El término reparación se caracteriza dentro del derecho de daños. Parecería que el término reparación conceptualiza un amplio espectro, y que es más conducente al momento de referirse a una situación maliciosa que debe resarcirse.

La responsabilidad contempla el hecho de una contraprestación, que de paso proviene de todas las manifestaciones de la actividad humana, ya que sería improbable que se hable de una sanción o indemnización, sin individuos. Se resalta que el hecho de que una de las garantías para que un sistema jurídico funcione, es necesaria la existencia de sanciones jurídicas en él, las mismas que otorgan la calidad de juridicidad al ordenamiento.

En el uso del lenguaje jurídico, podemos reconocer, que a quien se le impone una sanción, o se lo limita de algún bien jurídico se le denomina responsable. Dentro de la doctrina se reconoce que cuando la persona que ha incumplido una obligación, es decir, directamente ha realizado la acción sujeta de sanción se le denomina como responsable originario; y cuando la persona responsable no es quien materializa con sus acciones el incumplimiento, se denomina como responsable jurídico. Es así, como podemos concluir que ante el intento de conceptualización de sanción jurídica y de responsable, obtenemos que la responsabilidad es una figura jurídica dependiente de estos dos conceptos, y que al Estado en algunos casos en los que se determina el daño causado por los servidores públicos, podría atribuírsele la denominación de responsable jurídico.

En la dogmática civil, existen dos grupos que se contraponen al momento de definir la responsabilidad, siendo uno de estos los que le dan carácter de consecuencia jurídica; y, otro que determina que la figura jurídica de la responsabilidad. Al inicio estas definiciones, empiezan dos caminos separados que más adelante se unen, primero porque los que defienden la tesis de consecuencia jurídica consideran que el que hace daño, en virtud de la responsabilidad debe indemnizar, y el segundo grupo considera que la obligación a la que se refiere la responsabilidad, es una obligación de reparar.

La responsabilidad, de acuerdo a la rama en la que se encuentre siendo regulada, se considerará como responsabilidad civil y responsabilidad penal. La responsabilidad civil se considera como la consecuencia que el marco jurídico impone al patrimonio del sujeto determinado como responsable de un deber positivo o negativo. Las principales diferencias entre las responsabilidades de estas dos ramas del derecho son las siguientes:

1) La consecuencia que se impone, en el Derecho Penal no necesariamente afecta directamente al patrimonio del responsable, la pena en el Derecho Penal puede afectar la libertad o integridad del individuo culpable; en el Derecho Civil la pena es pecuniaria; y,

2) En la determinación de la responsabilidad penal rige el Principio de Tipicidad, y en la determinación de la responsabilidad civil, cualquier hecho que cause daño, permite que se ordene reparar al afectado.

A pesar de estas distinciones, cabe aclarar que en la existencia de responsabilidad civil, puede encontrarse la existencia de responsabilidad penal, para lo que se deberán seguir reglas previas en la solicitud de indemnización. Es importante resaltar que la necesidad de aclarar el alcance de la responsabilidad del Estado y sus actores, motivo por el cual se procede a analizar las siguientes teorías.

## Teoría de la irresponsabilidad del gobernante

Como se menciona en la introducción del presente trabajo de investigación, la responsabilidad Estatal, tres etapas. Siendo la primera de estas, la teoría a la que llamaremos “La irresponsabilidad del gobernante”. En primera facie el Estado equivalía al Rey, el mismo que no era entendido como una sola persona física, propiamente, sino como la Monarquía, que de acuerdo a la definición de la Real Academia Española, es una “Organización del Estado en la que la jefatura y representación supremas son ejercidas por una persona que, a título de rey, ha recibido el poder por vía hereditaria y puede transmitirlo del mismo modo.” (Real Academia Española, 2020). Con lo que se entiende que la monarquía permanece en el tiempo indistintamente de la persona natural que la represente.

El Gobernante en la Edad Media, en los pueblos que dominaban en Europa, existía una confusión entre los bienes del rey y los de reino, bajo esta circunstancia, simplemente el rey y sus encargados eran inimputables. En este momento histórico, finales del siglo V, ante la necesidad de establecer relaciones entre el ingreso y el reino emperador, se creó la doctrina de las dos espadas, estas espadas representaban, cada una, el poder espiritual y el poder de la tierra, los cuales provenían de Dios, cada espada era un complemento de la otra. Esta doctrina se vio socavada por la aparición de otras clases de reino que imponían sus propias reglas ante el emperador y el papa, momento en el que los reinos de Francia, España e Inglaterra se consolidaron hasta el siglo XVI, de las monarquías absolutas. Cabe recalcar que hasta estos momentos, todos los poderes como actualmente los concibe la modernidad se centraban en el Rey.

En el año 1513, con la obra *El Príncipe*, Nicolás Maquiavelo reconoce una nueva realidad, esta es la posesión exclusiva de un territorio y la autoridad sobre los habitantes de ese territorio exclusivo, con lo que introduce a la sociedad el término Estado. A partir de esta concepción surge el término soberanía, término introducido por Jean Brodin, al que se le

otorgaba características de absoluta, perpetuidad e indivisibilidad. El final de este absolutismo nace con la ideología liberal y el comienzo del Estado de Derecho.

### **Teorías sobre la responsabilidad estatal**

La concepción de soberanía no se anula por las nuevas ideas liberales a consecuencia de la ilustración y por ende de la Revolución Francesa, sino que traspasa al Rey y se queda en el pueblo, quien pasa a hacer el creador del Derecho y de la Ley. Albrecht Wilhelm, crea la Escuela de Derecho Público germana, estableciendo la concepción jurídico pública, en la cual se determina diferencia en distintos marcos jurídicos bajo los cuales se desarrollaban los territorios alemanes. Esta doctrina configura dos partes en la vida del individuo, una en la que en virtud un interés general, en nombre y servicio del Estado el cual se asocia a derechos y obligaciones; otra parte en la que el individuo independiente tiene por si mismo derechos y obligaciones respecto el resto de individuos. Si el Estado no tuviera personalidad jurídica, no tendríamos punto de inicio de todo el Derecho Público. El profesor José Zavala Egas señala en su libro Lecciones de Derecho Administrativo indica lo siguiente:

La personalidad jurídica del Estado, gracias a la Escuela de Derecho Público alemana cuya partida de nacimiento la ubicaremos en 1837, fecha de la publicación de la recensión hecha por ALBRECHT al libro MAURENBRECHER-, se la vio como una necesidad inexcusable para explicar los derechos públicos subjetivos, pues no había otra forma de relacionar a las personas naturales, titulares de tales derechos, con el Estado, si éste no estaba investido de personalidad jurídica.

Con el desarrollo de esta corriente, empieza el perfeccionamiento de la distinción entre la responsabilidad de la administración como ente jurídico y del funcionario como persona natural, con lo que se diferencia las fallas cometidas por estos entes si trata de un fallo que proviene de la inexistencia de un agente para la prestación de servicios se enfrentan a la falla por parte de la administración y si nos encontramos frente a falta en la prestación del servicio

previsto e instaurado por la administración nos encontramos frente a la falta del servidor público.

### **Teoría de la falta en el Servicio**

El planteamiento doctrinario respecto de esta teoría diferencia la responsabilidad de la administración y del funcionario, la misma que radica en el tipo de falta en la que se incurre, ocasionando una falta del servicio o una falta personal. Si el daño ocasionado por el servidor público en el ejercicio de sus funciones involucra al servicio público como tal, nos encontraremos frente a una falta de servicio, por otro lado se considerará una falta personal cuando el funcionario utiliza o manipula las atribuciones que se le han otorgado.

Esta teoría, prevé que el ente al que se le atribuye la falla en el ejercicio de su actividad administrativa, no haya actuado cuando debía, o haya actuado cometiendo un error, se caracteriza por ser considerada como una responsabilidad directa, el responsable será la persona jurídica “administración”, como segunda característica se considera necesario que se entienda que la falla radica en el servicio que se brinda, y que el servidor público detrás de la administración pública se encuentre en pleno ejercicio de sus funciones. Finalmente, se encuentra una tercera característica respecto de la imputación, ya que en este tipo de responsabilidad no se verifica la existencia de una buena o mala conducta, pues de lo que trata esta teoría es de determinar un error en el funcionamiento del servicio.

### **Teoría de la Responsabilidad Objetiva**

La teoría de la falla del servicio traía consigo la dificultad probatoria, por lo que los avances jurisprudencial empezaron a dejar a un lado esta teoría y empezaron a construir una teoría que contemple una responsabilidad estatal sin la necesidad de determinar una falla en el servicio, conocida como responsabilidad objetiva, la cual que por contradicción a su predecesora no analiza la culpabilidad administrativa. Lo que en primer lugar caracteriza a esta teoría es que tiene sus pilares bajo la igualdad de las cargas, teniendo por un lado al

estado que tiene como objetivo el bien común, lo que al brindar un servicio genera una carga al administrado, debiendo ser esta carga equilibrada. Cuando la carga se vuelve onerosa, para un administrado en específico, se produce un daño que no debe ser soportado, ante lo cual la administración pública deberá restablecer el equilibrio en esta relación. En esta teoría se concibe el concepto de daño antijurídico, como nuevo elemento de la responsabilidad, lo que quita el enfoque del sujeto. Esta posición genera la eliminación del dolo o culpa del sujeto (funcionario o administración), basta con probar la existencia del daño antijurídico. Este razonamiento aleja a esta posición doctrinaria de la influencia penal y civil de determinación de daños las mismas que no subsisten sin un sujeto. Finalmente, en esta teoría se invierte la carga de la prueba, a la parte demandada quien deberá probar eximentes de responsabilidad.

Dentro de este tipo de responsabilidad, encontramos la responsabilidad del riesgo creado la cual permite determinar responsabilidad por afectaciones ocasionada por la fuerza pública, transporte, o adolescentes infractores. La teoría objetiva, también, contempla la responsabilidad por obras públicas, expropiación, teoría hacia las funciones, y teoría sobre la responsabilidad del funcionario frente la administración, en la cual yace la acción de repetición y que a partir de 1951 con el fallo Lareulle, se considera que la responsabilidad de la administración pública y los servidores es concurrente.

## **La Jurisdicción Contenciosa Administrativa**

### **Antecedentes**

La denominación “*contenciosa administrativa*” no proviene del Derecho Romano como la mayoría de Instituciones de nuestro sistema jurídico; sino que proviene a partir de la Revolución Francesa, que generó la división de poderes estatales. Lo contencioso administrativo fue conceptualizado como tal en el Decreto del 22 de diciembre 1789, decreto que dividió a Francia en departamentos, y ratificada en la Constitución Francesa del año 1797

y en la Ley del 16 Fructidor del año II. En las citadas disposiciones legales, el contemporáneo estado francés dejó a un lado a esta jurisdicción, interponiéndola de manera independiente a los demás poderes del estado, creando autonomía externa, y fundamentalmente del poder judicial. Desde siempre este tipo de jurisdicción ha tenido como finalidad determinar y solucionar controversias o cuestiones en la que una de las partes es la administración pública.

### **Incorporación al Derecho Ecuatoriano**

Tras la desintegración de la Gran Colombia, construida por Simón Bolívar, en el Ecuador en el año 1830 se dictó la “Ley de Régimen Político de Departamentos”, que instruía un organigrama administrativo de los departamentos del nuevo Estado. Posteriormente, en 1905 se crea la jurisdicción contenciosa administrativa, asignándole al Consejo de Estado como organismo competente para conocer y resolver las cuestiones contenciosas administrativas. Según el artículo 145 de la Constitución Política de 1946 el Consejo de Estado se componía por vocales que eran designados en virtud de los a cargo públicos para los cuales fueron designados, estos eran, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien a su vez, era el Presidente del Consejo de Estado, Un Senador, Un Diputado, dos ciudadanos, el Procurador General, el Contralor General, un designado de las Fuerzas Armadas, el Presidente del Instituto Nacional de Previsión, los ministros de gobierno quien solo tenían Derecho a Voz y no a voto. Es así como más de 20 personas fueron designadas para decidir sobre la justicia contenciosa administrativa de nuestro país, y las mismas, claro está, no ejercían un control judicial de la actividad de la administración pública. De acuerdo, a los hechos históricos esta función otorgada al Consejo de Estado resulto quedar obsoleta por la imposibilidad de ejecutarla, ya que al recurrir al Consejo de Estado a los administrados se les tornaba imposible conseguir que todos se reúnan a decidir sobre un asunto determinado. En 1690 la Ley de Régimen Administrativo persistía en la implementación del Consejo de Estado sin reglas clara sobre la funcionalidad del mismo frente a la justicia Contenciosa



Administrativa; además de la falta de poder que caracterizaba a sus decisiones. Finalmente, en el Decreto “Ley de Emergencia Nro. 10” se creó el Tribunal Fiscal; sin embargo, no fue hasta la Constitución de 1967 que se determinó la independencia de la administración pública, instaurando los Tribunales Fiscales y Contencioso Administrativos con sede, únicamente, en la capital de Ecuador pero con jurisdicción nacional, en lo posterior se integraron Tribunales Distritales en otras ciudades, con jurisdicciones específicas.

En Ecuador la jurisdicción contenciosa administrativa es regulada por el Código Orgánico General de Proceso, el cual tras entrar en vigencia en el año 2016 provocó que la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa quedara sin efecto, desde el año 1968. La derogada Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa preveía la existencia del recurso contencioso administrativo contra los elementos provenientes de la actividad de la administración pública, determinando dos tipos de recursos, el recurso subjetivo y el recurso objetivo determinados exactamente como recursos, aunque la norma también preveía la acción de lesividad. Sí bien el Código Orgánico General de Procesos, entro en reemplazo de la mencionada norma, su mayor critica justamente ha sido su generalidad pues no determina todas las cuestiones de competencia de los Tribunales Distritales Contenciosos Administrativos, ya que el Código Orgánico de la Función Judicial establece atribuciones y deberes de estos Tribunales.

### **El Proceso Contencioso Administrativo**

Establecida la competencia de este tipo de relación, cabe reconocer que es lo que el sujeto activo del proceso contencioso administrativo bajo las causales enfatizadas del artículo doscientos diecisiete del Código Orgánico de la Función Judicial puede dilucidar; ante esto el jurista Jorge Zavala Egas, en su “Estudios sobre el COGEP Procesos Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario”, en las páginas 20 y 21 establece:

Por otra parte, **las pretensiones procesales pueden ser declarativas, constitutivas y de condena.** “La pretensión es declarativa cuando lo que se pide al órgano judicial es la mera declaración de la existencia o inexistencia de una relación jurídica. Sólo se pide una simple declaración sobre una relación jurídica. La finalidad perseguida es la certeza, la desaparición de la incertidumbre o la de la inseguridad jurídica en que se halle el demandante...”. “**La pretensión es constitutiva cuando lo que se pide al órgano jurisdiccional es la creación, modificación o extinción de una situación jurídica preexistente.** Se trata de que la sentencia cree una situación jurídica o extinga una situación jurídica” (...) **Se solicita del órgano judicial una sentencia que, en sí misma, produzca un efecto directo en las relaciones jurídico – materiales, creándolas, modificándolas o extinguiéndolas**” (...) si la Administración Pública no discute el derecho a determinados haberes de los demandantes, **pero no los paga, la pretensión y la sentencia serán de condena;** pero si la Administración niega el derecho a los haberes, las pretensiones y la sentencia serán constitutivas (reconocimiento del derecho) y de condena (que se haga efectivo).

Frente a lo antes citado es preciso mencionar cuales de las pretensiones de las administraciones suelen ser las más difíciles de ejecutar, las mismas que constituyen la razón de la presente investigación. El doctor Jorge Zavala Egas divide a las pretensiones en tres; sin embargo, estas no siempre suelen interponerse por separado. Sin embargo, pueden existir 2 clases de pretensiones en una sola demanda, aunque una es consecuencia de la otra. Por ejemplo, en el que un ciudadano solicite se reconozca, según su identidad, que su nombre debe corresponder al género femenino y no masculino; y a través de los procesos administrativos no haya podido conseguir el cambio solicitado; su pretensión ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo será el reconocimiento de su Derecho a que se respete su identidad de género. Sí el Tribunal decide que corresponde una indemnización sin que esto haya sido solicitado por el accionante, entonces nos encontraremos frente a una

resolución incongruente. ¿Pero qué tan incongruente puede ser determinar que a cada falla en la administración pública que afecta a un administrado no le corresponde una debida indemnización? La respuesta a esto, completamente positivista y de Derecho Público donde solo se puede realizar lo que le está permitido a las entidades públicas lo encontramos en el artículo 98 del Código Orgánico General de Procesos que establece, el cual se analizará a posteriori.

### **Acción de Plena Jurisdicción**

Proveniente de su nombre, en primera facie se considera que el recurso de plena jurisdicción o subjetivo se relaciona con un derecho subjetivo, por lo que la doctrina al analizarlo busca determinar en qué consiste un derecho subjetivo. En un punto se indicó que el derecho subjetivo consistía en el interés que se encuentra protegido por el marco jurídico, dependiente de la voluntad para establecerlo, que provenía de un establecimiento normativo. Sin embargo, se considera importante establecer con claridad el significado de esta acción por la utilidad que le otorga al proceso, así como las demás acciones determinadas como competencias de los Tribunales Contenciosos Administrativos. Aunque para muchos la concepción de Derecho es indeterminada, se trae a colación con fines explicativos, la siguiente. Citando las definiciones que realiza Santiago Muñoz en su Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, se considera que el Derecho es:

Prerrogativa o facultad de una persona reconocida en el ordenamiento jurídico, o derivada de relaciones jurídicas con otros sujetos. La categoría más elevada de derechos es la que tiene reconocimiento directo en la Constitución. Dentro de ella los derechos fundamentales disponen de garantías más reforzadas frente a los derechos económicos y sociales. Se distingue también entre derechos públicos subjetivos y derechos subjetivos privados, según la naturaleza de las normas o relaciones jurídicas de las que derivan o que los garantizan (Muñoz, 2017, p. 766).

Por otro lado, se conoce en el Derecho que la conceptualización de este tipo de términos, no es sencilla y ha dado lugar a extensos estudios. En primer lugar, el derecho subjetivo se desarrolla en un acto jurídico activo, en virtud de que a partir de él, los sujetos del mismo se vuelven aptos para exigir una situación jurídica concreta. Una parte de la doctrina considera que el derecho subjetivo determina sujetos jurídicos denominados titulares y bienes jurídicos que les corresponden a los titulares. Angelo Anzalone, en su trabajo denominado UN ESTUDIO DEL DERECHO SUBJETIVO DESDE LA PERSPECTIVA FORMAL DE LA TEORÍA COMUNICACIONAL DEL DERECHO. ENTRE DERECHOS Y PSEUDO-DERECHOS, indica lo siguiente:

(...) el derecho subjetivo es un poder jurídico concreto, organizado y regulado por los textos jurídicos. Un doble sentido, por tanto, del verbo «poder»: por una parte, el sentido amplio de «poder», entendido como conjunto de acciones posibles, lícitas e ilícitas; por otra, el sentido estricto de «poder», entendido como mero conjunto de actos lícitos. Es evidente que, en los ordenamientos jurídicos, las normas reguladoras de los derechos subjetivos establecerán las acciones que los sujetos podrán realizar. Un concepto auxiliar, en este sentido, será el concepto de abuso del derecho, pues delimitará las acciones ilícitas y, por esto, prohibidas, limitando a su vez las acciones propias de un determinado derecho subjetivo. El derecho subjetivo, pues, existe también y sobre todo en virtud de la libertad de la persona. Y el individuo podrá realizar todas aquellas acciones que el ordenamiento no le prohíbe. Otra cosa serán los deberes, las cargas y las acciones procesales que conlleva el ser titular de un determinado derecho subjetivo. Tener que cumplir con un deber, con una determinada carga, o tener que ejercer una acción procesal, no creemos que pueda interpretarse como un atentado a esta esfera de libertad, la cual es posible adscribir, como decíamos, al concepto universal de derecho subjetivo. El sujeto sigue siendo libre.

Simplemente se trata de requisitos a cumplir para que el «aparato jurídico concreto» funcione de forma coherente, según un juego de pesas y contrapesas. (Anzalone, 2016).

En este sentido el derecho subjetivo implica el concepto de poder, que determinar en un sentido lo que se puede o no hacer de conformidad con la licitud establecida en el ordenamiento jurídico preestablecido, es decir el derecho subjetivo se reconoce en virtud de la predeterminación del conjunto de normas. Las consecuencias de este derecho subjetivo, serán las cargas y acciones que posee el sujeto de este derecho, entre las que encontramos la acción subjetiva o de plena jurisdicción. En estricto sentido, el Derecho Subjetivo tiene dos componentes, pertenecer a una norma jurídica y que la acción de deber ser del sujeto de derecho y una determina exclusiva. En tal sentido, se determinó que el recurso subjetivo se basa en el menoscabo a un derecho subjetivo, en el que se fundamenta la reclamación de reconocimiento de una situación de abuso por parte de la administración pública, contempla cuestiones de índole patrimonial y responsabilidades de la administración. Este tipo de acción, al igual que la jurisdicción contenciosa administrativa, tiene su origen en Francia, en donde la tradición la ha denominado de plena jurisdicción porque el juez tienes plenos poderes para declarar la legalidad o no del acto administrativo impugnado sino también para ordenar la reparación del daño causado. En el Ecuador, las sentencias que se emitan en estos tipos de proceso tendrán efectos interpartes.

### **Acción por exceso de poder o de Plena Anulación**

De acuerdo a su origen histórico también en el Derecho Francés, este tipo de recurso nació para verificar el acatamiento de la norma objetiva que probablemente se encontraba siendo violada por una norma de carácter jerárquicamente inferior o por una resolución de carácter general expedida por la autoridad, en exceso de sus facultades. Tiene como finalidad restablecer el orden jurídico porque ataca propiamente a la norma y causa efectos jurídicos erga omnes. La doctrina indica que este recurso se funda en la

incompetencia, la violación de la ley, vicios formales o la desviación del fin del acto y según la doctrina no da lugar a indemnizaciones. En pocas palabras se dice que el recurso subjetivo se aplica para particulares y el recurso objetivo se aplica para generales. Consta en el Registro Oficial Nro. 234, de 29 de diciembre de 2000, la jurisprudencia de la extinta Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador, dictada el Recurso de Casación seguido por el doctor Alfredo Abelardo Pérez en contra de la Superintendencia de Bancos, determinó:

TERCERO.- Al tenor de la ley y conforme la doctrina universal, no hay duda de que el recurso contencioso popular o de anulación es el exclusivo de la legalidad que se desenvuelve en torno a dos extremos únicamente la norma transgredida y el acto transgresor, sin que las posibles situaciones jurídicas que se interpongan jueguen papel alguno en la Litis, a diferencia del recurso de plena jurisdicción o subjetivo donde sí juega papel sustancial el pretense derecho subjetivo violado (...) por el acto administrativo. En esencia se diría que la finalidad del recurso objetivo no es otra que el regreso a la normalidad jurídica, en cuanto que hay interés de la comunidad en el mantenimiento del orden jurídico general, a diferencia del subjetivo, como ya se anotó, que tiene a obtener de la administración la reparación del daño concreto que ésta le infligió en su derecho subjetivo. (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador, 2000)

### **Acción de Lesividad**

El profesor José Roberto Dromi Casas conceptualiza esta acción indicando lo siguiente:

(...) La circunstancia de que una entidad pública aparezca como parte demandante no da de por sí lugar al proceso de lesividad, sino que puede operarse a través del proceso ordinario o especial que corresponda (...) El proceso de lesividad es aquel

proceso administrativo especial cuyo objeto es la pretensión deducida por una entidad pública en relación a un acto de la misma que no puede revocar “per se”. La interposición de la acción de lesividad da lugar a un proceso en el que se examina la pretensión deducida por un sujeto de derecho frente a otro. La aparición de la Administración demandante supone la derogación de algunas reglas procesales comunes del proceso administrativo ordinario, cuyas disposiciones se le aplicarán en tanto no fueren incompatibles con la naturaleza específica de la acción referida. (Dromi, 2020).

Al momento de determinar la acción de lesividad es pertinente indicar que la actividad administrativa se rige por los principios de autotutela y de capacidad de revocar sobre los actos que emanan de sí mismo. El Principio de autotutela permite que la administración cumpla mediante un hecho administrativo el acto administrativo que le antecede, sin necesidad de un control superior inmediato u obligatorio de otro órgano. La doctrina destaca que la lesividad requiere de una declaración vía administrativa para proceder a su impugnación ante el órgano jurisdiccional competente, lo que provoca que este tipo de acciones sean solicitadas por la propia autoridad de la que emitió el acto.

### **Efectos de la sentencia**

El abogado Juan Ramón Fernández Torres, en su trabajo “EFICACIA DE LAS SENTENCIAS EN LO CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO establece:

La Justicia administrativa ha de ser eficaz, aunando calidad, efectividad y eficiencia. Ello motiva numerosos interrogantes: ¿ha de sacrificarse el rigor del razonamiento jurídico en beneficio de una mayor rapidez en la tramitación y resolución de los recursos contencioso-administrativos? ¿Debe por el contrario extremarse la cautela reforzando las garantías procesales y el sistema de recursos a costa de incrementar la ya de por sí gravosa lentitud? ¿Dónde está el punto de equilibrio? (...) algunos autores cualificados agrupan los criterios de medición de la calidad de la Justicia administrativa en

tres categorías: por una parte, los criterios de evaluación de la calidad sustancial; por otra parte, los criterios de calidad procedimental; y, por último, los criterios que ponderan la eficacia de la gestión, es decir, los relativos a su coste y los plazos de resolución (Fernández, 2016).

Sobre la ejecución de las sentencias contenciosas administrativas indica Antonio Cano Mata, Doctor en Derecho, lo siguiente:

Así, para un sector de la doctrina, la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas tiene naturaleza administrativa; pues si todo ejecutor está realizando por esencia una actividad gubernamentativa, esto resulta más evidente en la ejecución de sentencias contenciosas, en donde es la Administración la encargada de cumplir el mandato judicial. Para otros autores, la ejecución tiene naturaleza mixta. Será judicial la resolución o resoluciones dictada en ejecución y sus incidentes. Será administrativa la materialización de llevar a efecto lo ordenado, independientemente de quién realice esta actividad. Finalmente, son muchos los expositores que piensan que la ejecución de toda sentencia y la contenciosa-administrativa no tiene por qué constituir una excepción y presenta naturaleza judicial. Las razones que avalan esta tesis que compartimos podrían resumirse así: 1. La ejecución no hace sino llevar a efecto una resolución judicial y, por tanto, los actos materiales o técnicos en que consiste carecen de viabilidad propia e independiente, recibiendo naturaleza análoga a la de la resolución que da sentido y fundamento a esta ejecución. 2. Los escritos y peticiones que se presentan en período de ejecución de sentencia tienen que ser formulados por las partes, a quienes se les exige los requisitos generales de carácter procesal y no administrativos de capacidad para ser parte, capacidad procesal, legitimación y adecuación de poder de postulación. Está claro que si la función de ejecución fuera administrativa, estos requisitos vendrían dados por la Ley (...) no por la de la Jurisdicción Contenciosa. 3. Los tribunales resuelve, en todo caso, respecto



a los incidentes que puedan plantearse en ejecución de sentencia, incluida la anulación de los actos administrativos contrarios a pronunciamiento judicial. Evidentemente, esta actividad no puede calificarse de administrativa. (...)” . (Cano Mata, 2016).

En concordancia con la teoría de la naturaleza judicial se concluye, que efectivamente, la ejecución de sentencias judiciales, cualquiera que estas sean tiene carácter judicial, no administrativo ni mixto; esto, en virtud de que el órgano encargado de ejecutar las sentencias, en nuestro país, es el órgano jurisdiccional; sin embargo si existiera, en el Ecuador, un Órgano Administrativo como un Consejo de Estado para hacer cumplir la decisión judicial nos encontraríamos frente a una naturaleza administrativa distinta; es por esto, que la naturaleza de la ejecución dependerá del marco jurídico preestablecido para el cumplimiento de estas atribuciones. En esta instancia cabe indicar que la efectividad de la ejecución de las sentencias no dependerá, en ningún momento, de quien la tenga que ejecutar; si no que realmente, dependerá de los medios jurídicos que se le otorguen a este Órgano Ejecutor, para cumplir y hacer cumplir lo ordenado.

La labor de ejecutar presenta una dicotomía, dos caminos, el primero que, el encargado de realizar la ejecución sea o no el propio órgano que emite la sentencia, tiene la obligación de responder ante la misma fuente de poder de la que emana la decisión; y, el segundo camino será el de realizar las acciones humanamente posibles, para conseguir el cumplimiento de lo dispuesto. Pero, para que esto suceda, en un Estado de Derecho y de Garantías, como lo es el Ecuador, necesitamos norma escrita que prevea varias situaciones; lo que, usualmente, se creería incorrecta, ya que el derecho no debería reglar casos específicos; pero sin embargo, cada caso de incumplimiento de sentencias judiciales contra el estado tienen una generalidad, y esta es que las mismas no se cumplen ni ejecutan.

En el Ecuador, la potestad de ejecución de las sentencias emitidas por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo radica en los jueces que ejercen esta jurisdicción,

pero si estos jueces concededores de las realidades administrativas no realizan las medidas necesarias para lograr el cumplimiento de la resolución judicial emitida, estas sentencias se tornaran inejecutables. Surge el comentario de que a la ejecución de las sentencias contenciosas administrativas de carácter condenatorias, en las que se ordena un pago, dependerán de las políticas del gobierno de turno.

Luis Alberto Huamán Ordoñez en su libro *El Proceso Contencioso Administrativo*, establece:

El cumplimiento de la sentencia judicial, no es un problema solo nacional. La voz de Font I Llovet grafica en todos sus sentido el problema, repetimos, no nacional del cumplimiento de las decisiones de la judicatura de los contencioso administrativo “La historia de la ejecución de las sentencias contencioso administrativas es la historia de un lamento. La historia de un lamento prolongado, sentido directamente por los abogados y expuesto por los juristas, un lamento objeto de crónica fiel por la doctrina científica, que se añade al lamento mismo (...) Ya se lamentaba hace más de un siglo Hauriou cuando proclamaba, refiriéndose al juez administrativo, que “un juez que no puede ejecutar sus sentencias, no es un verdadero juez”. Las trabas de la Administración, la inactividad, la pasividad administrativa, la impotencia del juez, son las constantes denuncias que se acompañan a toda la historia del juez. (Huamán Ordóñez, 2015).

La sentencia judicial, como determinante del proceso, es el resultado de la anhelada Tutela Judicial Efectiva, Derecho contemplado en el Estado Ecuatoriano de Derechos y Garantías. Este Derecho tan citado y aludido a muchísimas situaciones de violaciones constitucionales, responde a varias etapas, la primera la acceder que contempla que los miembros de un estado puedan acudir libremente, sin interrupción alguna, a la Función Jurisdiccional para el planteamiento de pretensiones y solicitudes de las cuales esta Función tenga competencia. No lo denominaría como la etapa más fuerte del ejercicio de este Derecho,

porque el aparato judicial del Ecuador se ha ido perfeccionando para acoger el ejercicio del Derecho a la Tutela Judicial Efectiva, en esta etapa. Tras el acceso a la justicia, tenemos el desenvolvimiento procesal total de los actos previstos a llevarse a cabo, que como se enseña desde el primer momento que estudias Derecho, probablemente concluyan en una sentencia. La sentencia no se efectiviza hasta que esta no se cumple en su totalidad; lo que originaría que el Derecho a la Tutela Judicial no sea efectivo. Se considera que la ejecución de las sentencias judicial es la deontología del poder judicial

### **El Derecho a la Tutela Judicial Efectiva**

De acuerdo a lo indicado por la doctrina y el desarrollo jurisprudencial, una parte de este derecho consiste en el derecho de ejecutar las resoluciones provenientes de los órganos jurisdiccionales, lo que requiere que estos órganos elaboren formas pertinentes y específicas para lograr la efectividad requerida, en cumplimiento del principio de exclusividad. La ejecución de una sentencia se convierte en una pretensión la cual se verá satisfecha cuando se manifiesta la voluntad requerida por parte la misma sentencia al que condena. Razón por la cual es relevante la actitud que adopten los jueces para el cumplimiento de la plena ejecución de sus sentencias, en virtud de que no pueden expedirlas esperando que el órgano administrativo cumpla con lo ordenado. Esta facultad ejecutiva debe ser otorgada mediante la norma a los propios órganos judiciales, como garantía de su cumplimiento. La práctica antigua de encargar a la propia administración la rectoría de la ejecución consistía en una burla para el administrado.

Para el doctor Miguel Hernández Terán la Tutela Judicial Efectiva se clasifica de la siguiente manera:

Ahora bien, la garantía de la tutela judicial efectiva desde el punto de vista del administrado, constituye un resultado, un elemento que se logra, no una causa, y por consiguiente no es posible concebir racionalmente que dicha garantía se cumpla a través

de un número mínimo o un número máximo de providencias judiciales que se materializan (...) Es de entender que la tutela judicial efectiva típica opera con la sentencia judicial pasada en autoridad de cosa juzgada. Pero no es la única vía precisa para lograr tutela judicial efectiva de un derecho o un interés legítimo. Por consiguiente, la tutela judicial puede operar de legítimo. Por consiguiente, la tutela judicial puede operar de manera temporal o transitoria, como de forma permanente. Es decir, la tutela judicial efectiva puede ser temporal o permanente. Será permanente cuando en la respectiva causa en la que se plantea la pretensión de tutela se obtiene una sentencia judicial pasada en autoridad de cosa juzgada que se cumple efectivamente. Y será temporal cuando la respectiva providencia que se dicte y se cumpla en la correspondiente causa, tenga efectos temporales o transitorios, como es el caso de las medidas cautelares (...) Finalmente, la tutela judicial efectiva será parcial o total en la medida en que la o las providencias que viabilicen y se cumplan respondan íntegra o parcialmente a la pretensión o pretensiones del requirente. (Hernández M, 2015 ).

Las sentencias ejecutoriadas, es decir sobre las que termina cumpliéndose el último fin de la Tutela Judicial Efectiva, gozan de tres principios siendo estos Principio de Potestad Pública, Principio de Coherencia y Principio de Apremio. El Principio de Potestad Pública del cual gozan los juzgadores, para de manera libre, ágil y eficaz cumplir lo ordenado en las sentencias. El Principio de Coherencia consistirá en que la ejecución deberá llevarse acabo de conformidad con los términos previstos en la sentencia; y, el Principio de Apremio se relaciona con la decisión obligatoria proveniente del poder judicial que vincula al cumplimiento por parte del ejecutado.

### **Acción por Incumplimiento**

El docente Marcelo Soto Calderón establece en su trabajo “La acción de incumplimiento y su comportamiento jurídico en el Ecuador durante los años 2009 a 2018”, lo siguiente:

La acción de incumplimiento es concebida como una acción constitucional amparada por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional desde su aprobación mediante Registro Oficial Suplemento 52 de fecha 22 de octubre de 2009, pues la Ley de Control Constitucional precedente no consideraba dicha acción dentro de su contenido normativo. Sin embargo es en el año 2010 cuando nace en el Ecuador como una garantía jurisdiccional, al ser reconocida como tal, mediante sentencia de la Corte Constitucional Nro. 001-10-PJO-CC correspondiente al caso No. 0999-09-JP, en la que se resuelve que la acción de incumplimiento consagrada hasta aquel entonces, únicamente como acción dentro de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se convierta en una Garantía Jurisdiccional.” (Soto, 2018).

Adicionalmente, la profesora Daniela Salazar Marín, establece:

Ecuador ha ratificado la gran mayoría de tratados internacionales de derechos humanos y reconocido la competencia de los organismos creados en virtud de esos tratados para supervisar el cumplimiento de sus normas así como para interpretarlas. Por tanto, es preciso determinar cómo las decisiones adoptadas por esos organismos internacionales de derechos humanos constituyen una fuente de obligaciones para el Estado ecuatoriano. La necesidad de determinar qué tipo de obligaciones surgen para el Estado a partir de dichas decisiones se vuelve aún más imperativa tomando en consideración que la acción por incumplimiento, se incorporó (...) con el objeto de garantizar el cumplimiento de sentencias (...). (Salazar, 2013).

En el Ecuador, la acción por incumplimiento consiste en una garantía de aplicación y respeto del ordenamiento jurídico, sentencias, decisiones o informes de organismo internacionales de protección de derechos humano, que posean obligaciones de hacer o no hacer de manera expresa y exigible. Procede en contra de las personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos, y a los particulares en el caso que determinada decisión sea impuesta de forma directa.

Aclarando las equivalencias previstas en la norma de aplicación y cumplimiento, Johanna Romero Larco, en su trabajo titulado “La acción por incumplimiento: garantía de la seguridad jurídica”, establece:

El cumplimiento de las normas conduce a un análisis sobre el concepto de eficacia(...) Sobre la eficacia (...) se evalúa el problema de si la norma es o no cumplida por las personas a quien se dirige, ello en razón de que a mera vigencia o existencia(...) no significa que implícitamente también sea constantemente cumplida(...) La perspectiva jurídica entiende a la eficacia (...) desde los efectos jurídicos directos o inmediatos que está llamada a producir(...) El segundo elemento que introduce el artículo 93 de la Constitución es la aplicación. Lorenzo Peña entiende a la aplicación como el “acercamiento de las normas- que es una regla- a la praxis ajustada a tal regla; ya sea directamente la ejecución de la regla, ya sea la elaboración de una regla intermedia por la cual se pase de la regla así aplicada a la praxis de ejecución . (Romero , 2012).

### **El Derecho de Repetición del Estado**

El doctor René Javier Quevedo González, en su trabajo titulado “El Derecho Constitucional de Repetición del Estado”, establece:

La prestación de servicios públicos en el Ecuador tuvo sus inicios en forma concomitante al nacimiento de la República, desgraciadamente los antecedentes históricos de aquella época en nuestro país no quedaron aparte de la realidad latinoamericana, y, en

muchos casos definitivamente describen una cadena de acontecimientos que están distantes de ser considerados satisfactorios, desde aquel remoto inicio hasta nuestros días algunas de sus consecuencias aún las sufrimos los ciudadanos, y otras tantas de parte de la Administración aún intentan ser corregidas(...) No es sino la siguiente Constitución expedida en la ciudad de Riobamba, el once de Septiembre de mil ochocientos treinta, la que en su artículo cincuenta y siete, hace el primer reconocimiento de responsabilidad de los empleados públicos por el ejercicio inadecuado de sus funciones al indicar: "...Art. 57.- Los magistrados, jueces y empleados no pueden ser destituidos sino en virtud de sentencia Judicial; ni suspensos sino por acusación legalmente intentada. Todo empleado es responsable de su conducta en el ejercicio de sus funciones...". Sin embargo, y sin menos preciar este primer reconocimiento Constitucional de la responsabilidad que genera el ejercicio de una función pública, no deja de resaltarse que al imputarse tal responsabilidad en forma exclusiva al empleado, y no participar de ella el Estado proveedor de tal servicio como coparticipe de dicha responsabilidad, y por tanto también llamado a indemnizar, se da un especie de garantía ciertamente deficiente al administrado o limitada". (Quevedo,2010, p. 25 ).

Santiago Muñoz Machado define el término servicio público de la siguiente manera:

**Servicio público.** Actividad más caracterizadora de las administraciones públicas que agrupa todas organizaciones, actividades y funciones que tienen por objeto prestaciones de bienes y servicios en beneficio de los ciudadanos. Se configura como principio básico que rige la actividad de las administraciones públicas desde arrêr Terrier de 6 de febrero de 1903 del Consejo de Estado" (...) (Muñoz, 2017).

Frente a la determinación de la acción de repetición y su doctrina, cabe aclarar las teorías de la responsabilidad del estado, desde una óptica procesal y no histórica. Ante esta óptica tenemos 3 tipos de responsabilidades, siendo esta, la responsabilidad directa, indirecta y patrimonial del estado, la cual puede a su vez se clasifica en dos tipos, la responsabilidad contractual y extracontractual.

Agustín Gordillo en su obra Teoría General del Derecho Administrativo explica:

Refirmamos entonces nuestro concepto de que todas las personas que el Estado designa para desempeñarse en funciones por él encomendadas son en general agentes suyos, por lo tanto, órganos de él. Por lo demás y según también lo vimos, no altera esta conclusión el que la actividad del órgano se manifieste a través de actos o de hechos, legítima o ilegítimamente, pues todo demuestra que tanto puede haber hechos propios del Estado, como actos o hechos ilegítimos propios del Estado: En ambos casos comprometerán su responsabilidad directa. De ello se desprende que la tesis sostenida en la jurisprudencia y en buena parte de la doctrina, de acuerdo con la cual el Estado puede ser responsable “indirectamente” —o sea, como empleador por el hecho de sus dependientes— por los actos o hechos de sus agentes, es insostenible desde el punto de vista conceptual: La responsabilidad existe, pero no es “indirecta,” sino “directa.”

Tampoco puede afirmarse que cuando el agente actúa dentro de sus funciones es órgano y origina responsabilidad directa, pero que cuando se excede de ellas es dependiente y origina responsabilidad indirecta, puesto que uno de los requisitos fundamentales para que sea procedente la responsabilidad indirecta es que el dependiente haya actuado en el ejercicio de las tareas a él encomendadas por el superior. Luego, si el agente actúa en ejercicio de las tareas encomendadas, actúa como órgano; cuando se excede de ese ejercicio no actúa como órgano ni tampoco como dependiente, pues sólo se es dependiente,



en el sentido de la responsabilidad indirecta, cuando se ejecutan tales tareas. (Gordillo, 2013, p. 550).

La acción de repetición, de acuerdo a Quevedo tiene como objetivo intentar evitar un daño al interés común, al mismo tiempo de determinar la indemnización al verdadero responsable del daño, imponiendo la sanción al patrimonio personal del servidor público. En tal sentido la renuncia al Derecho de Repetición es inadmisibles.

En el Ecuador, la responsabilidad del Estado o de la persona deben ser declarados en la misma sentencia en la que se declare la violación de un derecho. Ante el caso de declararse responsabilidad del Estado, deberá remitirse el expediente a la máxima autoridad de la institución responsable para las acciones administrativas y a la Fiscalía General del Estado cuando de la declaración de la vulneración de derechos se desprenda la presunta comisión de un delito. De acuerdo a la legislación ecuatoriana la repetición tiene por objeto la declaración de la responsabilidad patrimonial por dolo o culpa grave de los servidores públicos. Una vez, realizado el pago por el ente estatal, esta acción prescribe en tres años.

## **Capítulo II**

### **MARCO METODOLÓGICO**

#### **2.1. Enfoque**

En la presente investigación se determinan diferentes enfoques para analizar la ejecución de sentencias contenciosas administrativas, y el problema al que se enfrentan las sentencias que contienen mandatos en contra de las entidades públicas. Los enfoques cualitativos y cuantitativos en los que se desarrolla el presente trabajo son definidos de la siguiente manera.

### 2.1.2. Enfoque Cualitativo

Luis Diego Mata Solís explica este concepto de la siguiente manera:

El enfoque cualitativo de investigación se enmarca en el paradigma científico naturalista, el cual, como señala Barrantes (2014), también es denominado naturalista-humanista o interpretativo, y cuyo interés “se centra en el estudio de los significados de las acciones humanas y de la vida social” Es importante aclarar lo siguiente: aunque el enfoque cualitativo se orienta hacia la interpretación de realidades subjetivas, la investigación cualitativa no deja de ser científica, y lo es tanto como la investigación basada en el enfoque cuantitativo; dicha interpretación tampoco se reduce a un asunto de opiniones de quien investiga (Abarca, Alpízar, Sibaja y Rojas, 2013, p. 10). En esta misma línea, Abarca, et. al. (2013) apuntan que “a pesar de sus diferencias, los datos cualitativos también tienen un valor epistemológico similar a los cuantitativos y se extraen mediante métodos rigurosos” (p. 10). De esta manera, sin dejar de gozar de carácter científico, la investigación cualitativa parte de postulados propios del paradigma científico naturalista, los cuales determinan las características particulares del proceso investigativo con enfoque cualitativo. El enfoque cualitativo de investigación parte del supuesto ontológico (acerca de la naturaleza de la realidad) que concibe una realidad subjetiva, el cual, contrario al supuesto positivista de una realidad objetiva, propio del enfoque cuantitativo, justifica el carácter interpretativo de la investigación cualitativa. En términos epistemológicos, es decir, respecto a la relación entre el investigador y su objeto de estudio, el enfoque cualitativo parte del supuesto de que quien investiga no es un ente ajeno a la realidad que estudia. A partir del supuesto anterior, tal como señalan Dalle, Boniolo, Sautu y Elbert (2005), “el investigador está inmerso en el contexto de interacción que desea investigar. Se asume que la interacción entre ambos y la mutua influencia son parte de la Investigación” (p. 40). En cuanto al papel que juegan los valores en la investigación, desde el enfoque

cualitativo, “el investigador asume que sus valores forman parte del proceso de conocimiento y reflexiona acerca de ello” (Dalle, et. al. 2005, p. 40). Con respecto a lo anterior, el autor Uwe Flick (2015) plantea que al hacer investigación cualitativa: Los mismos investigadores son parte importante del proceso de investigación, bien desde el punto de vista de su propia experiencia personal como investigadores, bien desde el de sus experiencias en el campo y con la reflexividad que aportan al rol que desempeñan, pues son miembros del campo que es objeto de estudio (p. 13). Finalmente, cabe señalar la necesidad de distinguir entre la objetividad científica y lo que se podría entender como la neutralidad del investigador. Veamos:

Mientras que la objetividad es una característica del conocimiento científico y una condición ineludible al hacer investigación, al margen del enfoque con el que se trabaje; la idea de neutralidad, por su parte, alude a una especie de lejanía o separación del investigador respecto a los contextos y realidades que estudia, lo cual resulta opuesto al postulado axiológico naturalista del enfoque cualitativo de investigación”. (Mata, 2019).

La realidad subjetiva no puede alejarse de la presente investigación, ya que el surgimiento de la idea propuesta como premisas en el presente trabajo nacen de distintos puntos de vistas, de cierto índole personal, lo que permite verificar que la presente tesis tienen presenta un paradigma científico naturalista, con la finalidad de verificar que efectivamente existe un problema respecto de la ejecución de sentencias contenciosas administrativas, justamente por los distintos poderes del estado, que deberían funcionar con total independencia y autonomía, probablemente no cumplen con eficacia sus atribuciones.

## **2.2. Alcance**

El alcance en un trabajo de investigación puede ser únicamente explorativo, correlacional, descriptivo, o explicativo, es decir la investigación tendrá esencialmente el

alcance de una de estas; sin embargo, las investigaciones pueden tener un vestigios de los demás tipos de alcances de investigación que existen y que vayan conforme el tipo de investigación que se realice. En ese sentido, una investigación en primera fase puede iniciar con un alcance y convertir su alcance a una diferente.

### **2.2.1 Alcance Explicativo**

Los estudios explicativos van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos; es decir, están dirigidos a responder por las causas de los eventos y fenómenos físicos o sociales. Como su nombre lo indica, su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se manifiesta o por qué se relacionan dos o más variables. (Hernández, 2014).

De conformidad con lo citado, la presente investigación tiene alcance explicativo porque está encaminada a determinar las causas de rigidez del cumplimiento de las sentencias emitidas por los Tribunales Contencioso Administrativos del Ecuador que ordenan al estado a reparar a sus administrados. Otro de los fines de esta investigación es explicar el motivo por el cual se da la rigidez antes, mencionado.

### **2.2.2. Alcance Descriptivo**

Respecto de este tipo de alcance, Roberto Hernández en su trabajo titulado “Metodología de la Investigación” establece:

Con frecuencia, la meta del investigador consiste en describir fenómenos, situaciones, contextos y sucesos; esto es, detallar cómo son y se manifiestan. Con los estudios descriptivos se busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Es decir, únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren, esto es, su objetivo no es indicar cómo se relacionan éstas. Por ejemplo, un investigador organizacional que tenga como

objetivo describir varias empresas industriales de Lima, en términos de su complejidad, tecnología, tamaño, centralización y capacidad de innovación, mide estas variables y por medio de sus resultados describirá: 1) la diferenciación horizontal (subdivisión de las tareas), la vertical (número de niveles jerárquicos) y la espacial (número de centros de trabajo), así como el número de metas que han definido las empresas (complejidad); 2) qué tan automatizadas se encuentran (tecnología); 3) cuántas personas laboran en ellas (tamaño); 4) cuánta libertad en la toma de decisiones tienen los distintos niveles organizacionales y cuántos tienen acceso a la toma de decisiones (centralización de las decisiones), y 5) en qué medida llegan a modernizarse o realizar cambios en los métodos de trabajo o maquinaria (capacidad de innovación). Sin embargo, el investigador no pretende analizar por medio de su estudio si las empresas con tecnología más automatizada son las más complejas (relacionar tecnología con complejidad) ni decirnos si la capacidad de innovación es mayor en las empresas menos centralizadas (correlacionar capacidad de innovación con centralización). Lo mismo ocurre con el psicólogo clínico que tiene como fin describir la personalidad de un individuo. Se limitará a medir sus dimensiones (hipocondría, depresión, histeria, masculinidad-feminidad, introversión social, etc.), para posteriormente describirla. No le interesa analizar si mayor depresión se relaciona con mayor introversión social; en cambio, si pretendiera establecer relaciones entre dimensiones o asociar la personalidad con la agresividad del individuo, su estudio sería básicamente correlacional y no descriptivo.”

En relación a la descripción que antecede, una gran parte de la presente investigación tiene como finalidad determinar sucesos cotidianos y constantes que se dan respecto de la interacción entre los administrados y la función pública, especificar las características de este proceso y su axiología (Hernández, 2014).

## 2.3 Tipo de investigación

La presente investigación es de índole no experimental. Respecto de esto, Roberto Hernández Sampieri indica:

Lo que hacemos en la investigación no experimental es observar fenómenos tal como se dan en su contexto natural, para analizarlos (...) En cambio, en un estudio no experimental no se genera ninguna situación, sino que se observan situaciones ya existentes, no provocadas intencionalmente en la investigación por quien la realiza. En la investigación no experimental las variables independientes ocurren y no es posible manipularlas, no se tiene control directo sobre dichas variables ni se puede influir en ellas, porque ya sucedieron, al igual que sus efectos. (Hernández, 2014).

Por otro lado, al definir el corte trasnversal el referido autor indica: “Los diseños de investigación transversal recolectan datos en un solo momento, en un tiempo único (...) Su propósito es describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado. Es como “tomar una fotografía” de algo que sucede.” (Hernández, 2014).

## 2.4. Métodos

### 2.4.1. Métodos Teóricos

Tabla 1, **Métodos Teóricos**

<b>MÉTODOS</b>	<b>DIMENSIONES</b>	<b>SISTEMA CONCEPTUAL</b>	<b>TRAYECTORIAS Y MODELOS</b>
Histórico Lógico	Antecedentes Históricos de la responsabilidad estatal	- Sistema Francés	Europa
Sistematizaci			Ecuador

<p>ción jurídico doctrinal</p>	<p>Actividad de la Administración Pública</p> <p>Tutela Judicial Efectiva en el Estado Constitucional de Derechos y Garantías Ecuatoriano</p>	<p>Como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prerrogativa</li> <li>• Garantía</li> <li>• Derechos humanos</li> </ul> <p>Frente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Doctrina</li> </ul> <p>Como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Principio</li> <li>• Garantía</li> <li>• Derechos humanos</li> </ul> <p>Frente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Doctrina</li> <li>• Presunciones de Legitimidad y Ejecutoriedad</li> <li>• Nulidad del Acto Administrativo</li> </ul>	
------------------------------------	---	--	--

	Sistema Procesal	Como: <ul style="list-style-type: none"><li>• Derecho de Acción</li><li>• Contencioso Administrativo</li></ul> Frente: <ul style="list-style-type: none"><li>• Sentencia</li><li>• Actividad Judicial</li></ul>	
	La Ejecución de Sentencias	Como: <ul style="list-style-type: none"><li>• Derecho</li><li>• Obligación Judicial</li></ul> Frente: <ul style="list-style-type: none"><li>• Actividad Judicial</li><li>• Norma</li></ul>	

#### **2.4.2. Métodos Empíricos**



Tabla 2, **Métodos Empíricos**

<b>MÉTODOS</b>	<b>DIMENSIONES</b>	<b>SISTEMA CONCEPTUAL</b>	<b>TRAYECTORIAS Y MODELOS</b>
Empírico Analítico	Entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 abogados en libre ejercicio en la provincia del Guayas</li> <li>• 2 servidores públicos de la provincia del Guayas</li> </ul>	Cuestionarios

### 2.5 Cuadro de categorías, dimensiones, instrumentos y unidades de análisis (CDIU) en las investigaciones cualitativa

Tabla 3, CDIU

<b>CATEGORÍAS</b>	<b>DIMENSIONES</b>	<b>TÉCNICAS</b>	<b>UNIDADES DE ANÁLISIS</b>
Sistema Procesal	Ejecución	<p>Análisis normativo</p> <p>Entrevista</p>	<p>Código Orgánico General de Procesos, Constitución de la República, Código Orgánico Administrativo, Código Orgánico de la Función Judicial</p> <p>Abogados litigantes</p>

			Operadores de justicia, especialistas en derecho procesal
--	--	--	--

## **2.6. Gestión de datos de la investigación**

La técnica de investigación en el presente trabajo fue la observación, la cual se dio mediante la búsqueda de información relacionada al objeto de estudios, y las instituciones jurídicas que colaboran con la comprensión de lo investigado. En primer lugar, se observa a la actividad de la administración pública, es decir la forma de expresión de la misma, ya que es la fuente generadora de controversias entre la administración y el administrado, como segundo punto de investigación se resalta la presunción de legitimidad y ejecutoriedad de la que gozan los actos administrativos. Se observa la nulidad de los actos con la finalidad de demostrar que la presunción de legitimidad y ejecutoriedad de los actos puede romperse. Se considera importante observar las teorías de responsabilidad estatal, justamente por la dicotomía existente, respecto de quien es el responsable de una deficiente prestación del servicio público. Finalmente, se procedió a investigar el procedimiento contencioso administrativo y la operatividad de la figura jurídica de la Ejecución en el mismo.

## **Capítulo III**

### **Resultados**

#### **3.1 Presentación de Resultados**

##### **3.1.1. Entrevista Ab. Johnny De la Pared Darquea**

Para la elaboración del presente trabajo se realizaron varias entrevistas, La primera entrevista se realizó al abogado Johnny De la Pared Darquea, máster en derecho por la

Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, docente universitario, con vasta experiencia en derecho procesal, quien contestó las siguientes preguntas:

- **¿Cree Usted que el proceso de ejecución de sentencias de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, dictadas en contra de la administración pública ordenando el pago de una indemnización, es eficaz?**

**Respuesta:** La tramitación de la ejecución pese a los avances del COGEP y COA siguen causando demoras innecesarias al sistema. Si bien es cierto que se debe respetar el derecho de defensa, en la práctica muchas veces se abusa en la interposición de recursos que impiden una ágil ejecución.

- **¿Considera Usted que la aplicación del mismo régimen de ejecución para estos tipos de sentencias es el correcto?**

**Respuesta:** Estoy de acuerdo que sea el mismo régimen, con lo que no estoy de acuerdo es en la dilación innecesaria que muchas veces perjudica al ejecutante.

- **¿Considera Usted que la normativa actual es suficiente para alcanzar el cumplimiento de la Tutela Judicial Efectiva, en los procesos en sentencias de los Tribunales Distritales de lo contencioso administrativo dictadas en contra de la administración pública ordenando el pago de una indemnización**

**Respuesta:** Las partes procesales deben tener lealtad procesal dentro de una causa y más en la ejecución. La normativa debería sancionar con mayor severidad a quien viola estas disposiciones.

- **¿Consideraría exitoso el ejercicio del Derecho de Repetición del Estado contra los funcionarios públicos, en nuestro país?**

**Respuesta:** Lastimosamente no es exitoso. La acción de repetición está prevista en la ley, sin embargo la experiencia nos ha demostrado que el Estado no la ejerce adecuadamente y para muestra tenemos que esta clase de acciones no llegan a concretarse con la devolución de los valores que en su momento tuvo que entregarse.

Respecto de la primera respuesta manifestada por el abogado De la Pared se observa que al momento de preguntarle sobre la eficacia del sistema de ejecución, atribuye una especie de responsabilidad a los actores del proceso, más allá del sistema normativo preestablecido, reconociendo que, bajo su experiencia la ejecución de las sentencias de los Tribunales Distritales de lo contencioso administrativo dictadas en contra de la administración pública ordenando el pago de una indemnización suele ser interrumpida por los distintos tipos de recursos que se pueden interponer. Así también expresa encontrarse de acuerdo con las reglas de ejecución e insiste en lo inadecuado de la interrupción de la gestión necesaria por alguna de las partes procesales. Considera que se debería sancionar con severidad a quienes carezcan de lealtad procesal, resaltando su importancia en la fase de ejecución. Por otro lado, el abogado De la Pared considera que el Derecho de Repetición no se ejerce con éxito por parte del propio estado.

### **3.1.2. Entrevista Ab. Bertha María Rodríguez Roldán**

En una segunda entrevista se tomó contacto con la abogada Bertha María Rodríguez Roldán, Especialista en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar, con vasta experiencia en derecho administrativo y constitucional, quien contestó las siguientes preguntas:

- **¿Cree Usted que el proceso de ejecución de sentencias de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, dictadas en contra de la administración pública ordenando el pago de una indemnización, es eficaz?**

**Respuesta:** El que alguien acuda a reclamar un derecho no lo hace solo porque tiene la razón, pues lo que busca conseguir es la satisfacción de la misma, pero realmente conseguir que una sentencia de este tipo se vuelva efectiva es lo más difícil de lograr, pues concluir el proceso implica la interposición de varios recursos concluyendo con la casación; y, cuando finalmente esté termina inicia el proceso de ejecución el cual empieza con el retorno del expediente de la Corte Nacional, posterior el tribunal debe iniciar algunos oficios en donde solicita a la institución demandada cumplir la misma, sin embargo, estas podrán justificar si cuentan o no con los recursos para cumplir con el pago; por lo tanto, la eficacia de la sentencia resulta tediosa y llena de Oficios que van y vienen así la tutela judicial efectiva no cumple su propósito y el proceso de ejecución resulta ineficaz por cuanto no se encuentran determinado plenamente el tiempo en el que debe cumplir.

- **¿Considera Usted que la aplicación del mismo régimen de ejecución para estos tipos de sentencias es el correcto?**

**Respuesta:** Considero que el proceso de ejecución debería ser diferente por el grado de complejidad que implica el lograr que una institución del Estado cumpla. Recordemos que se trata de valores económicos y todas las instituciones depende de asignación de recursos lo que hace más difícil su ejecución. Debería crearse una normativa especial que los haga más ágiles.

- **¿Considera Usted que la normativa actual es suficiente para alcanzar el cumplimiento de la Tutela Judicial Efectiva, en los procesos en**

**sentencias de los Tribunales Distritales de lo contencioso administrativo dictadas en contra de la administración pública ordenando el pago de una indemnización?**

**Respuesta:** A pesar de que el Código Orgánico General de Procesos desde su entrada en vigencia elimina la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y crea un nuevo proceso contencioso, considero que el unificar este tipo de procesos no era la mejor opción pues el mismo tiene especificidades que necesitan ser tratadas de forma distinta.

- **¿Consideraría exitoso el ejercicio del Derecho de Repetición del Estado contra los funcionarios públicos, en nuestro país?**

**Respuesta:** Este proceso no cumple realmente con el objetivo que se desea alcanzar, pues lo que se busca conseguir es que el error que ha tenido que asumir el estado sea subsanado por el funcionario que emitió el acto administrativo, pero dicho proceso presenta fallas que dificultan su aplicación, entre ellos el juez competente y el proceso que deberá seguirse.

Compartiendo las respuestas de la abogada Rodríguez, coincidimos en el hecho de lo difícil de ejecutar estos tipos de sentencias en conjunto con el tipo de trámite de ejecución existente, el cual agrupa con normas generales una ejecución para todos los procesos previstos en el Código Orgánico General de Procesos, lo que se considera desacertado. Una vez más coincidiendo con el primer entrevistado, la abogada Rodríguez indica que el derecho de repetición no cumple con su objetivo y que existen fallas en su aplicación

### **3.1.3. Entrevista Ab. María Belén Quelal Zamora**

En una tercera entrevista se tomó contacto con la abogada María Belén Quelal Zamora, máster en derecho por la Universidad Complutense de Madrid, con vasta experiencia en derecho administrativo, quien contestó las siguientes preguntas:

**-¿Cree Usted que el proceso de ejecución de sentencias de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, dictadas en contra de la administración pública ordenando el pago de una indemnización, es eficaz?**

**Respuesta:** Si, porque al ser un proceso de ejecución y no de conocimiento, por su naturaleza, debe sustanciarse en forma sumaria y rápida; además de considerar que la finalidad de este proceso es precisamente para determinar y esclarecer la sustanciación los procesos de ejecución de reparación económica que hayan tenido lugar como consecuencia de la interposición de una garantía jurisdiccional.

**- ¿Considera Usted que la aplicación del mismo régimen de ejecución para estos tipos de sentencias es el correcto?**

**Respuesta:** Si. Precisamente, considerando que los jueces contenciosos administrativos realizaban diferentes interpretaciones al art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y para evitar en este tipo de sentencias la incidencia de dilataciones y tropiezos sobre su interpretación y alcance sobre el pago de una indemnización que muchas veces terminaban hasta en un nuevo proceso, la Corte Constitucional precautelando los derechos constitucionales interpretó el referido artículo generando una serie de mecanismos para que estos fallos sean tengan un proceso de ejecución rápido, sencillo y eficaz en virtud de su carácter vinculante y obligatorio.

**-¿Considera Usted que la normativa actual es suficiente para alcanzar el cumplimiento de la Tutela Judicial Efectiva, en los procesos en sentencias de los Tribunales Distritales de lo contencioso administrativo dictadas en contra de la administración pública ordenando el pago de una indemnización**

**Respuesta:** Sí. Considerando, como referencia y dando continuidad a la interpretación realizada por la Corte Constitucional sobre el art. 19 de la Ley Orgánica

de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se confiere a las autoridades judiciales de lo contencioso administrativo, la facultad de emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para la ejecución de la sentencia, hasta incluyendo la intervención de la Policía Nacional. Además, destaca la exclusividad de competencia excluyente que tiene la Corte Constitucional sobre la declaración de incumplimiento de una sentencia constitucional y las sanciones implicadas por el referido incumplimiento. En este sentido, también resalta la exclusividad de la Corte para archivar un proceso de ejecución de reparación económica en sede contencioso administrativo.

Dicho lo anterior, pienso que a través de la vía jurisprudencial de carácter vinculante y con efecto erga omnes, se han implementado medidas correctivas meritorias para alcanzar una tutela judicial efectiva en el pago de una indemnización que permitan la unificación y efectividad del procedimiento de ejecución en sede contencioso administrativo.

No obstante, es importante resaltar también la importancia de recurrir al marco jurídico internacional en la materia pues este proceso de ejecución de reparación material está garantizado por instrumentos internacionales, como, por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 25), entre otros.

**-¿Consideraría exitoso el ejercicio del Derecho de Repetición del Estado contra los funcionarios públicos, en nuestro país?**

**Respuesta:** Considero que legal y jurídicamente se ha tratado de establecer mecanismos para hacer efectivo el ejercicio del derecho de repetición, pero pienso que aún hay muchos desafíos en la práctica por haberse constatado diferentes inconvenientes que retrasan la ejecución de la reparación económica impidiendo alcanzar la efectividad esperada.



Respecto de la entrevista realizada a la abogada María Belén Quelal Zamora se resalta el aporte que realiza a la presente investigación, esto es la aplicabilidad del Derecho Internacional en la ejecución de sentencias que ordenan una reparación, al encontrarse protegido en convenios internacionales, tomando como ejemplo a la Convención Interamericana de Derechos Humanos. La abogada Quelal coincide con las respuestas previas de los dos entrevistados anteriores respecto de la aplicación del Derecho de Repetición, esto es, el desafío que implica su ejercicio. Por otro lado la abogada Quelal difiere de las concepciones de los anteriores entrevistados y considera que el proceso de ejecución de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo si es eficaz, en virtud justamente porque en el procedimiento de ejecución no existe discusión alguna.

#### **3.1.4. Entrevista Ab. Xavier Paul Cuadros Añazco**

En una última entrevista se tomó contacto con el abogado Xavier Paul Cuadros Añazco, máster en derecho por la Universidad Carlos III de Madrid, docente universitario, con vasta experiencia en derecho procesal, quien contestó las siguientes preguntas:

- **¿Cree Usted que el proceso de ejecución de sentencias de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, dictadas en contra de la administración pública ordenando el pago de una indemnización, es eficaz?**

**Respuesta:** Lamentablemente no, porque debido a factores externos (tales como corrupción o la falsa concepción de que el Estado es intocable) que ocurre en la práctica, ejecutar una sentencia que implique que el Estado deba indemnizar de manera pecuniaria al administrado, se torna muy difícil, considerando también el retardo injustificado que se ocasiona en dicha ejecución.

No obstante, sobre aquellas sentencias que no obligue al Estado en desembolsar alguna cantidad de dinero, sino que debe ejecutar medidas de hecho,

como por ejemplo el reintegro de un funcionario público que fue destituido ilegalmente, puedo decir que en ciertos casos la ejecución se realiza de una manera eficaz.

- **¿Considera Usted que la aplicación del mismo régimen de ejecución para estos tipos de sentencias es el correcto?**

**Respuesta:** Yo considero que sí, porque una cosa es el procedimiento reglamentado por la normativa procesal y otra muy diferente es la inoperancia de las autoridades para dar su cumplimiento.

- **¿Considera Usted que la normativa actual es suficiente para alcanzar el cumplimiento de la Tutela Judicial Efectiva, en los procesos en sentencias de los Tribunales Distritales de lo contencioso administrativo dictadas en contra de la administración pública, ordenando el pago de una indemnización?**

**Respuesta:** Debo indicar que no considero problema en nuestra legislación al respecto, pero desafortunadamente por asuntos externos al juicio, no siempre se puede garantizar la tutela judicial efectiva.

- **¿Consideraría exitoso el ejercicio del Derecho de Repetición del Estado contra los funcionarios públicos, en nuestro país?**

**Respuesta:** En lo absoluto, de hecho existen muchos casos en que el Estado debió haber iniciado los juicios correspondientes contra las personas a quienes podría repetir, pero simplemente no lo ha hecho. Además, las personas que deben responder, en ocasiones no se encuentran en el país, o llegaron a fallecer, o de forma inexplicable se encuentran ejerciendo otros cargos públicos.

El abogado Cuadros diferencia dos escenarios de ejecución de uno en el que se ordene al estado cumplir una orden no pecuniaria, en la que indica que el estado actua

ágilmente, y otra en la que la orden es pecuniaria, situación en la que estado no actúa de manera eficaz. El entrevistado resalta que la norma es adecuada, sin embargo que las autoridades son inoperantes para cumplirlas, motivo por el cual el régimen de ejecución no funciona con agilidad. De conformidad con todos los entrevistados el abogado Cuadros indica que el Derecho de Repetición en nuestro país no se ejerce, destacando el hecho de que simplemente no se ejerce, lo que da la oportunidad a que los servidores públicos responsables aprovechen la situación para cambiar sus estado social o laboral.

### **3.2 Verificación de la Hipótesis o premisa del estudio.**

Con la finalidad de verificar la premisa del presente estudio, se efectuó un análisis documental del marco jurídico vigente, doctrina, y entrevistas realizadas, los cuales se relacionan de forma intrínseca con los problemas determinados y la hipótesis establecida. La premisa planteada fue la siguiente:

Tal y como lo determina el ordenamiento jurídico tener una sentencia a favor, concluidos los términos de impugnación probables o siendo este un documento ratificado, significa tener un título de ejecución con efecto de cosa juzgada; lo que al final del día nos garantiza la tan respetada y citada Tutela Judicial Efectiva. Resulta ser lo más difícil, en un proceso judicial, ejecutar el mandamiento jurisdiccional; muchas veces más difíciles que el proceso como tal, en el cual los términos correspondieron a años perentorios. Si suele ser difícil, la entrega de un bien inmueble, el registro del reconocimiento de un estado civil, el pago de una obligación pecuniaria; proponerse imaginar cuánto durará la ejecución de una sentencia emitida bajo la jurisdicción contenciosa administrativa, resulta ser considerada utópica; sobre todo cuando quien tiene el deber de cumplir la reparación es una entidad de la administración pública. A partir de la desconfianza que se genera por la forma de ejecución de

las sentencias, sale a relucir la incógnita de cual es el carácter natural de la ejecución. De forma realista, nace la respuesta evidente de que, es probable que quien deba cumplir la orden judicial pueda ser un ente de la administración pública, sea este del ejecutivo, legislativo o del propio poder judicial. Entonces, bien podría confundirse al agente ejecutor y crear un ambiente de parcialidad, que al final del día impida hacer efectiva la tutela judicial.

En el presente trabajo, se estudió el derecho a la tutela judicial efectiva, la actividad de la administración pública, la institución jurídica de la ejecución y el sistema procesal contencioso administrativo, de tal manera que se cuestionó la eficacia del régimen de ejecución previsto en la normativa actual, cuando el estado tiene la obligación de indemnizar.

Ante la necesidad expuesta, hemos determinado ciertas observaciones con la finalidad de que se respalden en la norma constitucional, doctrina y sentencias analizadas.

Por medio de las entrevistas a expertos en materia administrativa y procesal, hemos evidenciado de que realmente el proceso de ejecución de sentencias contenciosas administrativas que ordenan el pago de una indemnización en contra del estado necesitan de una mayor compromiso por parte de los sujetos que intervienen en los procesos en los que se expiden estas sentencias, destacando que el estado, simplemente no tiene que reparar o indemnizar, sino que también tiene un derecho pendiente de ejercer, y que lamentablemente la propia legislación e inoperancia administrativo restringen.

El sistema de ejecución contenciosa administrativa, nace como una garantía propia de la tutela judicial efectiva, que permite se recobre la confianza en la figura jurídica del estado y en la administración que brinda a los particulares, por medio de un sistema riguroso y especial con fines de brindar a cada quien lo que se merece.

## Capítulo IV

### Discusión

En este punto de la investigación, importante señalar que la Corte Constitucional comparte el criterio expuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia del 5 de julio de 2011, dictada dentro del caso *Mejía Hidrovo Vs. Ecuador*, en referente a:

(...) la efectividad de la sentencia depende de su ejecución. Esto último, debido a que una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y por, ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado (...) 105. La Corte considera que la ejecución de las sentencias debe ser regida por (...) los principios inter alia, de tutela judicial, debido proceso, seguridad jurídica, independencia judicial, y estado de derecho. La Corte concuerda con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al considerar que para lograr plenamente la efectividad de la sentencia la ejecución debe ser completa, perfecta, integral y sin demora. En atención a lo expuesto, se colige que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales tal y como fue concebida por el constituyente y en atención a lo determinado por el Pleno del Organismo en su jurisprudencia, constituye una garantía jurisdiccional cuya naturaleza hace que persiga el cumplimiento de la decisión constitucional que no ha sido cumplida por el sujeto obligado a hacerlo, y de esta manera poder obtener una efectiva reparación integral este Organismo ha señalado que el incumplimiento de sentencias o resoluciones o a su vez el cumplimiento extemporáneo de las mismas, puede traer consigo una serie de vulneraciones a derechos constitucionales, por lo que la reparación integral del derecho conculcado se torna en una

necesidad. Por lo tanto la reparación integral de derechos constitucionales vulnerados no constituye una opción para el juez constitucional sino un deber y obligación, puesto que aquello resulta ser piedra angular de un Estado constitucional de derechos y justicia, que se caracteriza por garantizar el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en la Constitución y aún aquellos naturales inherentes a la condición de persona humana. Por lo tanto, la ejecución de la resolución forma parte del debido proceso, y por esta razón, el Estado, por medio de las instituciones pertinentes debe garantizar la ejecución integral de la misma. De esta manera, el proceso no es un fin en sí mismo, sino un medio para la realización de la justicia, lo cual incluye la fiel ejecución de dicha resolución. En virtud de todo lo expuesto se desprende que el caso sub examine la institución obligada al cumplimiento de la resolución del Tribunal Constitucional es la Fuerza Aérea Ecuatoriana, quien debió cumplir con el reintegro del accionante a las filas de la institución y además del reintegro, debió incluir el goce de los mismos derechos y grado que ostentaba hasta antes de darle la baja. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2011).

Cabe traer a colación, el caso de la ecuatoriana Carmen Helena Pardo, quien en agosto de mil novecientos noventa y dos, tenía veintitrés años de edad, estaba embarazada, trabajaba para una aerolínea internacional en el área de control de narcóticos en el aeropuerto de Quito, para el cual había sido capacitada. Ya tenía dos años trabajando en la compañía, que había empezado sus operaciones en el Ecuador en los años noventa, cuando en un control realizado a un equipaje custodiado por ella, encontraron sesenta y siete kilogramos de cocaína, avaluados, por las autoridades de la época en tres millones de dólares. Hasta ese momento, ella cumplió con el procedimiento de llamar a la “INTERPOL”, rindió junto con dos compañeros de trabajo, varias versiones respecto de lo suscitado. En la tercera versión, un policía con cargo de capitán les indicó que estaban detenidos, sin una boleta expedida por un juez competente en el que se haya ordenado su detención y fue llevada a un Centro de

Detención Provisional. Dentro de su detención fue cambiada de la celda en la que se encontraba por un guía penitenciario, quien al realizar el cambio de celda la violó. Otra guardía la encontró, la llevó para que sea atendida por el médico del Dispensario del Centro de Detención, pero el médico le negó la atención médica, porque la estaban procesando por narcotráfico y atenderla, a su criterio, le acarrearía un problema para él. Sangró durante tres días, recordemos que estaba embarazada antes de entrar a la cárcel, después de estos tres días fue llevada a una clínica llamada “La Carolina”, el único centro de salud que quiso atenderla, pues era discriminada por ser presa por narcotráfico. En el hospital recibió malos tratos, y esta vez, un policía intentó abusar de ella, nuevamente. Otro Policía estuvo pendiente durante la preparación de su cesárea y la esposó a la camilla cuando tuvo que salir del quirófano. Nació su hijo y estuvo con ella durante el primer mes de su vida. Ella volvió a la cárcel, le dictaron el sobreseimiento provisional en marzo de 1993 y no fue hasta julio de ese año cuando recuperó su libertad. El sobreseimiento provisional no permitía que se levanten las medidas cautelares y prohibiciones, que pesaban en su contra. En el dos mil doce un administrador de justicia decidió darle a Carmen Pardo el sobreseimiento definitivo, y es en el dos mil trece cuando le ratifican el mismo; es decir, esta ciudadana ecuatoriana tuvo que esperar veinte años para ser declarada inocente. Por todos estos errores injustificados y los daños causados, el dos de abril de dos mil dieciocho, un Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con Sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia del Pichincha decidió:

(...) ACEPTA PARCIALMENTE LA DEMANDA propuesta por la señora Carmen Helena Pardo Noboa y se declara al Estado responsable por el retardo injustificado en la administración de justicia de la accionante al privarle de su libertad en forma injusta con consecuencias para su salud, así como al no haberse emitido oportunamente el sobreseimiento definitivo a su favor ocasionando daños a su desarrollo profesional y vida económica, este Tribunal determina que: Aplicando criterio de equidad se fije por concepto de daño emergente

a la salud física de la señora Carmen Helena Pardo Noboa, al provocarle una gastritis crónica entre otras dolencias producidas por el retardo injustificado en la Administración del Justicia, **se le indemnice con la cantidad de USD. 20.000,000 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica. Aplicando** el mismo criterio de equidad que ha sido explicado, el Tribunal Distrital fija por concepto de lucro cesante por la inestabilidad laboral y económica generada por el retardo injustificado en Administración de Justicia que ha sido explicado en la sentencia, **a título de reparación y restablecimiento de sus derechos económicos vulnerados el monto de una remuneración de un Agente de Seguridad de Aeropuerto de una compañía aeroportuaria de igual condición que aquella para la cual la actora prestó sus servicios en el año 1992 por cada mes que se verifique pericialmente que la actora de esta causa estuvo cesante sin laborar, desde que dejó de prestar sus servicios a la compañía American Airlines hasta el 25 de febrero de 2013**, fecha en que se declaró su sobreseimiento definitivo, para lo cual el perito realizará dicha liquidación en base a la historia laboral de la accionante en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, disponiendo que una vez determinado el monto total de los valores a ser indemnizados el Estado Ecuatoriano a través del Consejo de la Judicatura pague a la actora en el término de 30 días. El monto de la pericia correrá a cargo del Consejo de la Judicatura. Finalmente se dispone el Consejo de la Judicatura emita una disculpa pública a la actora Carmen Helena Pardo Noboa por el retraso injustificado en la administración de justicia generado a la accionante, a través de la página web del Consejo de la Judicatura y en uno de los diarios de mayor circulación nacional, dejando a salvo su derecho a proceder conforme al Art. 33 del Código Orgánico General de Procesos. (Énfasis me pertenece). Sin embargo, hasta junio del año 2020 no le ha sido posible a Carmen Helena Pardo ejecutar dicha sentencia, justamente porque se han interpuesto una serie de recursos para que se revise la actividad judicial.



Con este preámbulo realista, en honor a las injusticias diarias, a las que se someten los administrados de este país, es de sentido común reconocer que el Estado es una ficción, jurídica; y, que su actividad es llevada a cabo por personas naturales, quienes directamente ejecutan los poderes estatales y que según criterios que se piensan expresados suelen ser los responsables directos.

El artículo 11 de la Constitución, bajo el presente criterio, interponiendo una especie de velo constitucional, establece:

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 9. **El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.** (...) toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. El Estado ejercerá de forma **inmediata** el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas. El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso. Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia y, declarada la responsabilidad por tales actos de servidoras o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos. (Constitución de la República del Ecuador , 2008).

El artículo antes citado, establece al Estado como ficción jurídica, que actúa a través de otros, frente a los administrados; es por esto, que en la sentencia de Carmen Helena Pardo,

no se obliga directamente a los Jueces que se demoraron en el despacho de su causa a indemnizarla. Esto podría tener justificación en que el artículo 11 de la Constitución reconoce que el Estado es el sujeto responsable por: “detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso.” (Constitución de la República del Ecuador , 2008); tomando en consideración, sería más elocuente ejecutar a una persona natural al pago o dimisión de bienes que al Estado que se somete a estrictos presupuestos y planificación; y, que ha sufrido sabotaje comprobados por los mismos que han buscado proteger sus delitos bajo normas. Si bien es cierto, en el caso de Carmen Helena Pardo se ordena a una institución pública como el Consejo de la Judicatura a repararla, se sigue ordenando el cumplimiento de la resolución a un ente ficticio difícil de ejecutar.

Por otro lado, tenemos que en su artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial establece las siguientes atribuciones y deberes de los Tribunales:

1. Conocer y resolver las controversias que se suscitaren entre la administración pública y los particulares por violación de las normas legales o de derechos individuales, ya en actos normativos inferiores a la ley, ya en actos o hechos administrativos, siempre que tales actos o hechos no tuvieren carácter tributario;

2. Supervisar la legalidad de los actos y hechos administrativos, y la potestad reglamentaria de la Administración no tributaria, como también las acciones judiciales que se incoen por su inactividad;

3. Conocer y resolver las impugnaciones que se propusieren en contra de los reglamentos, resoluciones y más actos normativos de rango inferior a la ley, en materia no tributaria, provenientes de las instituciones del Estado que integran el sector público;

4. Conocer y resolver las demandas que se propusieren contra actos, contratos o hechos administrativos en materia no tributaria, expedidos o producidos por las

instituciones del Estado que conforman el sector público y que afecten intereses o derechos subjetivos de personas naturales o jurídicas; inclusive las resoluciones de la Contraloría General del Estado, así como de las demás instituciones de control que establezcan responsabilidades en gestión económica en las instituciones sometidas al control o juzgamiento de tales entidades de control. Igualmente conocerán de las impugnaciones a actos administrativos de los concesionarios de los servicios públicos y de todas las controversias relativas a los contratos suscritos por los particulares con las instituciones del Estado;

5. Conocer de las acciones de prescripción de créditos fiscales no tributarios que propongan contra la administración nacional, regional, municipal o de las demás personas jurídicas que integran el sector público;

6. Conocer y resolver de las controversias regidas por la Ley de Propiedad Intelectual;

7. Conocer las demandas que se propongan contra los actos administrativos y las resoluciones expedidas por el Consejo de la Judicatura, el Pleno del Consejo de la Judicatura, el Director General y los Directores Provinciales;

8. Conocer y resolver las acciones propuestas contra el Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, en las que se reclame la reparación de las violaciones a los derechos de los particulares por falta o deficiencia de la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos;

9. Conocer y resolver las acciones propuestas contra el Estado en las que se reclame la reparación de los daños y perjuicios causados por error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela

judicial efectiva, y por violaciones de los principios y reglas del debido proceso, sin perjuicio de lo establecido en el Código de Procedimiento Penal;

10. Conocer los juicios de excepciones a la coactiva en materia no tributaria, y las impugnaciones al auto de calificación de posturas; así como también las acciones de nulidad del remate, los reclamos de terceros perjudicados y tercerías;

11. Conocer de las impugnaciones efectuadas por los titulares de la administración pública respecto de actos lesivos al interés público y que no puedan ser revocados por la propia administración;

12. Conocer de las impugnaciones a las declaraciones de ruina y órdenes de ejecución de obras de conservación, reforma y rehabilitación de inmuebles;

13. Conocer de las impugnaciones a sanciones administrativas firmes contra las servidoras y los servidores públicos, emanadas de las instituciones del Estado que conforman el sector público, cuando tales cuestiones de personal no se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de servidoras y servidores públicos; salvo lo dispuesto en normas especiales;

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

15. Los demás asuntos que establezca la ley. (Código Orgánico de la Función Judicial , 2009)

Como bien lo recoge la norma citada, es competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativos decidir e impartir justicia sobre los casos relacionados con las omisiones que se lleven a cabo por el artículo 11 numeral 9 de la Constitución de la

República del Ecuador. La función de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativos además de ejercer el control de legalidad de los hechos, actos y contratos administrativos es tutelar el derecho de las personas frente a la Administración Pública, que está en una abismal desventaja frente al gigante Estado.

Respecto de las resoluciones que condena una indemnización, el Código Orgánico General de Procesos, establece lo siguiente:

“Art. 98.- Resolución que condene a indemnización. El juzgador fijará en la sentencia o auto interlocutorio el importe de daños y perjuicios que deberá pagar la parte condenada a la contraparte, **si aquellos han sido objeto de la demanda**. De no ser posible esta determinación, establecerá las bases sobre las cuáles deberá practicarse la liquidación.”

“Art. 304.- Legitimación pasiva. La demanda se podrá proponer contra:

**1. La autoridad o las instituciones y entidades** del sector público de quien provenga el acto o disposición a que se refiere la demanda.

2. La o el director, delegado o jefe de la oficina u órgano emisor del título de crédito, cuando se demande su nulidad o la prescripción de la obligación tributaria o se proponga excepciones al procedimiento coactivo.

3. La o el funcionario recaudador o el ejecutor, cuando se demande el pago por consignación o la nulidad del procedimiento de ejecución.

4. Las personas naturales o jurídicas a cuyo favor deriven derechos del acto o disposición en los casos de la acción de lesividad.

5. Las personas naturales o jurídicas que hayan celebrado contratos con el Estado.” (Énfasis me pertenece).

El Estado tiene el poder de cambiar la vida de sus administrados, y es por esto que con la debida justificación siempre tendrá que reparar por el daño causado, cuando este sea

debidamente comprobado; razón por la cual el artículo 98 del COGEP citado obliga al peticionario solicitar en la demanda, el importe daños y perjuicios para que el tribunal encargado pueda dictaminarlos. Es por esto que, en la mayoría de estos casos, se determina una pretensión mixta uniéndose una pretensión de condena con una constitutiva. Se resalta que será la resolución que se emita por la pretensión de condena, la más difícil de ejecutar.

Una vez más, la línea de la legislación ecuatoriana determina que las acciones que son de competencia del Tribunal Distrital Contencioso Tributario se pueden interponer en contra de la entidad jurídica (institución o entidad) independientemente del servidor público que las haya emitido con lo que se indica que la Teoría doctrinaria que rige nuestro ordenamiento jurídico respecto de la responsabilidad del estado es la de la responsabilidad objetiva.

Sobre los efectos de la sentencia el Código Orgánico General de Proceso establece:

“Art. 97.- Efecto vinculante de las sentencias y autos. **Las sentencias y autos no aprovechan ni perjudican sino a las partes que litigaron en el proceso sobre el que recayó el fallo**, salvo los casos expresados en la ley.” (Código Orgánico General de Procesos, 2015)

“Art. 99.- Autoridad de cosa juzgada de los autos interlocutorios y de las sentencias. Las sentencias y autos interlocutorios pasarán en autoridad de cosa juzgada en los siguientes casos:

1. Cuando no sean susceptibles de recurso.
2. Si las partes acuerdan darle ese efecto.
3. Si se dejan transcurrir los términos para interponer un recurso sin hacerlo.
4. Cuando los recursos interpuestos han sido desistidos, declarados desiertos, abandonados o resueltos y no existen otros previstos por la ley. Sin embargo, lo resuelto por auto interlocutorio firme que no sea de aquellos que ponen fin al proceso, podrá ser

modificado al dictarse sentencia, siempre que no implique retrotraer el proceso.” (Código Orgánico General de Procesos, 2015).

“Art. 100.- Inmutabilidad de la sentencia. Pronunciada y notificada la sentencia, cesará la competencia de la o del juzgador respecto a la cuestión decidida y no la podrá modificar en parte alguna, aunque se presenten nuevas pruebas. Podrá, sin embargo, aclararla o ampliarla a petición de parte, dentro del término concedido para el efecto.

Los errores de escritura, como de nombres, de citas legales, de cálculo o puramente numéricos podrán ser corregidos, de oficio o a petición de parte, aun durante la ejecución de la sentencia, sin que en caso alguno se modifique el sentido de la resolución.” (Código Orgánico General de Procesos, 2015).

“Art. 101.- Sentencia ejecutoriada. **La sentencia ejecutoriada surte efectos irrevocables con respecto a las partes que intervinieron en el proceso** o de sus sucesores en el derecho. **En consecuencia, no podrá seguirse nuevo proceso cuando en los dos procesos hay tanto identidad subjetiva, constituida por la intervención de las mismas partes; como identidad objetiva, consistente en que se demande la misma cosa, cantidad o hecho, o se funde en la misma causa, razón o derecho.** Para apreciar el alcance de la sentencia, se tendrá en cuenta no solo la parte resolutive, sino también la motivación de la misma.” (Código Orgánico General de Procesos, 2015).

“Art. 314.- Ejecución de la sentencia. Una vez ejecutoriada la sentencia la o al juzgador **ordenará bajo prevenciones legales que la institución del Estado cumpla lo dispuesto en la misma, pudiendo incluso disponer, cuando corresponda, que la liquidación sea realizada por la misma entidad estatal.** Por imposibilidad legal o material para el cumplimiento de la sentencia, no podrá suspenderse ni dejar de ejecutarse el fallo, a no ser que se indemnice a la o al perjudicado por el incumplimiento, en la forma que determine la o el juzgador.

Las o los servidores públicos que retarden, se rehusen o se nieguen a cumplir las resoluciones o sentencias estarán incurso en la responsabilidad administrativa, civil o penal a que haya lugar.” (Código Orgánico General de Procesos, 2015).

Coincidiendo, y en respeto del Derecho al Debido Proceso en su garantía del Derecho a la Defensa claramente se indica que **“Las sentencias y autos no aprovechan ni perjudican sino a las partes que litigaron en el proceso sobre el que recayó el fallo”**; entonces como un proceso interpuesto en contra del Consejo de la Judicatura por la mala administración de Justicia puede concluir en una sentencia condenatoria al Juez que realizó esta mala práctica; y, que además no tuvo la oportunidad de ejercer su Derecho a la Defensa en dicho proceso Judicial, por lo que la decisión de elegir contra que responsable interponer una demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo, dependerá mucho del resultado que pretenda el accionante, y no da igual a quien se demanda, justamente porque el demandado goza de la mismas garantías constitucionales y procesales que el actor.

Es así como en la Absolución Consultas Procuraduría General del Estado, publicada en el Registro Oficial Nro. 426, 12 de febrero de 2019, esta entidad indicó:

Sobre el procedimiento judicial aplicable respecto de acciones de repetición derivadas de recomendaciones de Contraloría General del Estado, contenidas en exámenes especiales, la Procuraduría General del Estado se ha pronunciado en oficio No. 12559 de 20 de octubre de 2017, cuya copia acompaño. Del análisis efectuado se observa que la responsabilidad de una entidad del sector público, proveniente de servicios recibidos, genera una obligación de pago en los términos que fueron analizados al atender su primera consulta; y que, las acciones u omisiones en que hubieren incurrido los servidores públicos en ese contexto, por no haber observado los procedimientos aplicables, por ejemplo, deben ser materia de examen especial por parte de la Contraloría General del Estado, organismo al que compete en forma exclusiva determinar las respectivas responsabilidades



administrativas, civiles o indicios de responsabilidad penal, de acuerdo con el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Mientras que, la acción de repetición a la que se refiere el COA, es de origen extracontractual, por daños calificados sufridos por los administrados sin tener la obligación legal de soportarlos, provenientes de acciones u omisiones de servidores públicos que han generado obligación indemnizatoria al Estado, luego de lo cual puede éste repetir respecto del servidor cuya culpa o dolo sean declarados. Por tanto, en armonía con lo analizado al atender su primera consulta se concluye que, una obligación de pago por servicios recibidos por una entidad pública, podría generar responsabilidades administrativas, civiles o indicios de responsabilidad penal, a ser determinadas por la Contraloría General del Estado; no obstante, si adicionalmente se han generado al prestador del servicio, daños calificados en los términos del artículo 330 del COA, y ello genera obligación indemnizatoria al Estado por acciones u omisiones de servidores públicos según el artículo 333 de mismo código, una vez efectuado el pago de la indemnización, la entidad deberá ejercer la acción de repetición de conformidad con el artículo 344 del COA, cuyas normas son aplicables a partir de su vigencia. El presente pronunciamiento se limita a la inteligencia y aplicación de normas jurídicas. Corresponde a la auditoría interna de las respectivas entidades, así como a la Contraloría General del Estado, determinar las eventuales responsabilidades de los servidores y funcionarios por las acciones u omisiones que generen daños que el Estado se viere obligado a indemnizar, así como el inicio de las respectivas acciones de repetición a que hubiere lugar. (Absolución de Consultas Procuraduría General del Estado, 2018).

Imaginemos haber esperado de tres a cinco años para obtener una sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo y que al final esa tan ansiada justicia no se complemente porque el funcionario que ejecuto mal su función, mal y de manera exagerada no será condenado a nada, y además que es cuestionable que si en la sentencia en la que no se

determinó al culpable de la mala prestación del servicio público servirá para el ejercicio del Derecho de Repetición del Estado.

En la actualidad existen dos procesos de repetición contra funcionarios públicos, el primero se encuentra a partir del artículo 67 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) y el segundo se encuentra establecido en el Código Orgánico Administrativo (COA). En primer lugar se aclara que el ámbito de competencia de estas dos normas es distinto, el derecho de repetición contemplado en la LOGJCC aplica para sentencias o autos definitivos en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución definitiva proveniente de un organismo internacional de protección de derechos; y, el derecho de repetición en el COA aplica ante la determinación de la responsabilidad extra contractual del estado, en un procedimiento administrativo ordinario. En ambos ámbitos la normas son precisas al determinar que el Derecho de Repetición procede ante el dolo o culpa grave de las servidoras y servidores públicos ; por lo que, esta responsabilidad deberá encontrarse determinada expresamente en los procedimientos que les antecedieren.

En el recurso de casación Nro. 62 - 2005 resuelto por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia, interpuesto por el señor Florencio Antonio Andrade Medina en contra de la compañía EMELMANABI S.A, en sentencia de 11 de abril de 2007, se reconoció lo siguiente:

La aplicación del principio de solidaridad, sin embargo, no significa que los restantes principios previstos en la misma Constitución (...)no deban ser efectivos, lo que es posible a través de una adecuada ponderación de los bienes jurídicos que, en apariencia, se encuentran en conflicto(...)Se ha insistido que la responsabilidad extracontractual del Estado tiene origen en la injusticia o ilicitud de la afectación en las personas, bienes o el ambiente, originada en la actividad pública; por ello, es necesario clarificar el sentido que

se adopta al referirnos a la injusticia o ilicitud de la afectación, es decir, delimitar lo que ha entenderse por daño indemnizable.

Bajo el Principio Fundamental de Solidaridad, en la organización del Estado; organización en la cual los particulares se sujetan a responsabilidades y derechos de los que son titulares, las cargas de cada uno de los individuos deberán ceder ante una consideración general de igualdad. Por este motivo, cuando el Estado genera un desbalance en las cargas individuales que no debe ser soportado por los administrados afectados, debe responder por los perjuicios que ha provocado y retomar el balance de las cargas. Como se ha explicado el ordenamiento jurídico ecuatoriano no contempla un régimen subjetivo de responsabilidades, pues no se funda en el clásico criterio de culpa o dolo. Sin embargo, a través de la repetición el estado regresa su mirada al servidor público, justamente por la imposibilidad del Estado de haber ejercido ese tipo de acciones.

En consecuencia de las probabilidades de actuaciones por parte del estado y del administrado, la principal función de la presente investigación es determinar la eficacia del régimen de ejecución en las sentencias que ordenen al estado una reparación indemnizatoria y la compensación de esta reparación frente al verdadero responsable. Ubicándonos en el proceso judicial, para que se exija la ejecución de una sentencia esta debe haber causado estado, es decir la sentencia debe estar ejecutoriada. Como se conoce de la práctica o de la mala práctica, es costumbre de los defensores que reciben una sentencia en contra, impugnar, así sin pensar en su utilidad, simplemente impugnar. Al ser los Tribunales de lo Contencioso Administrativos, de única instancia esta clase de defensores utilizan el extraordinario recurso de casación. Es discutible el respeto del Principio de Doble Conforme en estas cuestiones; sin embargo, no es menos cierto que las posibilidades de resolver en este tipo de cuestiones se reducen a la determinación de vicios e irregularidades provenientes de la actividad administrativa, lo que no siempre da cabida a causales de casación.

Después de determinada esta práctica respecto de la casación, otro indicador que reluce es los inconvenientes que se presentan en la etapa de ejecución. Recordemos que las sentencias ejecutoriadas son irrevocables y constituyen un título de ejecución, cuyo contenido no es susceptible de una discusión ordinaria; por lo que, en la etapa de ejecución el juez debe cumplir con el mandato contenido en dicho título. El juez no tiene otro rol que ejecutar, por lo que ante la solicitud de ejecución o de oficio el juez deberá designar un perito para la liquidación de capital, intereses y costas, esta liquidación no pudiera realizarse antes de que la sentencia se encuentre ejecutoriada porque solo así tenemos certeza respecto de la controversia. Otra práctica común, es impugnar la liquidación pericial, causando una incidencia. Hasta el momento verificamos que la dilatación en la etapa de ejecución se esconde en la protección de Principios Procesales; por lo que, se considera esencial el rol del juez que permite estas prácticas. Como mencionados el juez cumple un rol imperante a la hora de ejecutar una sentencia, y es la evitar estas prácticas. No es posible que se escuden en el Derecho a la Defensa. El juez previo a aceptar este incidente debería analizar si efectivamente la liquidación debe someterse a una revisión, en uso de la sana crítica.

Con la liquidación aceptada por las partes, se expedirá el mandamiento de ejecución, el entre sus elementos más importantes contendrá la orden al ejecutado de pagar en el término de cinco días. En esta situación a la administración pública podrá interponer una propuesta de pago o una dación de pago.

Al respecto, la Corte Constitucional mediante Sentencia Nro. 005-18-SIS-CC, de 21 de febrero de 2018, dictada en el caso Nro. 0082-a-IS, recordó:

(...) como consecuencia de la declaración de la vulneración de un derecho reconocido en la Constitución, constituye un proceso de ejecución en el que no se discute sobre la declaratoria de vulneración de derechos; y declaró una inconstitucionalidad sustitutiva, en el sentido que en dicho procedimiento solo cabe recurso de apelación en los

casos que la ley lo habilite, El criterio emitido por la Corte fue ratificado en la sentencia No. 01 1-16-SIS-CC, dentro del caso No. 0024-10-IS; en dicho fallo, además, se procedió a realizar una interpretación conforme y condicionada con efectos erga omnes del artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En función de dicha labor, la Corte estableció reglas respecto al proceder de los jueces que conocen de procesos de determinación sencillo y eficaz del proceso. Así, por ejemplo, se determinó que en este proceso no tienen lugar las diligencias procesales propias de los juicios de conocimiento (Corte Constitucional del Ecuador, 2018).

Sin embargo, la realidad conocida es que los procesos en la etapa de ejecución carecen de agilidad, y el retardo en el despacho de esta clase de procesos implica una segunda afectación para el administrado. Se resalta que la Corte Constitucional del Ecuador caracteriza a la etapa de ejecución como de determinación sencilla y eficaz; sencillez y eficacia de las que muchas veces carecen.

En la Absolución de Consultas de Procuraduría General del Estado Parte 115 publicada en el Registro Oficial Nro. 746, de 16 de julio de 2012, se resaltó lo siguiente:

**GOBIERNO PROVINCIAL: OPOSICION A SENTENCIAS JUDICIALES DE COSA JUZGADA OF. PGE. No.: 07304 de 05-04-2012 CONSULTANTE:** Consejo Provincial del Guayas. **CONSULTA:** "¿Puede el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas como entidad del sector público, atento a la disposición prevista en el Art. 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, oponerse al pago de sentencias judiciales ejecutoriadas que no hayan pasado por autoridad de cosa juzgada, hasta que exista una sentencia en firme que no admita modificación o reforma a través de algún recurso o acción contemplados en la Constitución y la Ley?". **PRONUNCIAMIENTO:** De conformidad con el artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, por el cual las entidades y organismos del sector público deben dar cumplimiento inmediato a

las sentencias ejecutoriadas y pasadas en autoridad de cosa juzgadas, se concluye que el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas como entidad del sector público, no puede oponerse al pago de sentencias judiciales ejecutoriadas y pasadas en autoridad de cosa juzgada, sin perjuicio de que ejerza la acción extraordinaria de protección cuando fuere procedente. (Procuraduría General del Estado, 2012).

Aunque la consulta fue clara respecto del no cumplimiento de sentencias no ejecutoriadas, la absolución de esta consulta resulta rescatable para señalar que no existe razón de incumplimiento de sentencias ejecutoriadas. Como se indica entre los impedimentos de la ejecución de las decisiones judiciales consiste en cuestiones de índole económico, esa realidad simplemente no se puede inobservar. Las finanzas públicas están desgastadas. La administración de los recursos públicos es evidente en la inactividad del gobierno para protegernos y actuar ante los últimos acontecimientos mundiales. Resulta lógico pensar que la administración pública indique esta falta de presupuesto; sin embargo esto no se admite como imposibilidad para el incumplimiento de las resoluciones judiciales con órdenes de pago indemnizatorio, debido al respecto del Derecho a la Seguridad Jurídica.

La Corte Constitucional tiene la atribución de conocer y sancionar los incumplimientos de sentencias, atribución que debería ser de obligatorio e imperativo cumplimiento y que en cierta parte depende del administrado activarla, esto es, lo que la doctrina determina como Acción de Incumplimiento; la que se diferencia de la Acción por Incumplimiento mencionada en párrafos anteriores. Alguna parte de la doctrina indica que la diferencia entre la acción de incumplimiento y acción por repetición, radicaba en que la acción de incumplimiento no es una Garantía Jurisdiccional; aunque la Corte le otorga finalidad de garantía jurisdiccional en la sentencia Nro. 001-10PJO-CC, de 22 de diciembre de 2020. Estas dos acciones al ser garantías jurisdiccionales buscan la protección de derechos fundamentales, que se encuentran tras las sentencias y dictámenes constitucionales. La acción

por incumplimiento busca la eficacia de las sentencias e informes de organismos internacionales, y la acción de incumplimiento busca que se cumplan con las decisiones judiciales en materia constitucional; por lo que, en el caso de incumplimiento de las sentencias judiciales existe la posibilidad de activar la acción por incumplimientos, esto en cumplimiento del inciso final del numeral 3 del artículo 86 de la Carta Magna.

## **Capítulo V**

### **Propuesta**

En virtud del estudio y análisis realizados en el presente trabajo de investigación jurídica, es evidente, que el sistema de ejecución de sentencias emitidas por los tribunales contenciosos administrativos que ordenan el pago de una reparación monetaria o pecuniaria al administrado debe mejorar. No se utiliza cambiar, porque el procedimiento de ejecución existe; sin embargo, se considera necesario el establecimiento de peculiaridades o especificaciones respecto de este tipo de ejecución

Consideramos que el primer obstáculo es la probabilidad de que la liquidación del monto de la reparación sea objeto de ilimitadas impugnaciones. En tal sentido, podría crearse una normativa que acorte el término y las posibilidades de impugnación de este acto procesal; limitándolo a 15 días, término considerado como razonable en algunas sentencias judiciales. De ahí como segundo punto que la impugnación de aclaración o ampliación de esta liquidación se ejecute por una sola ocasión. Caso contrario, el proceso de ejecución se somete a indefinidas impugnaciones; por lo que en este punto del proceso el Juez no puede ser un mero vigilante que permite o no que se admitan pretensiones sino que utilice la san crítica para considerar que la liquidación es correcta o no y eliminar discusiones dentro de una etapa procesal, que por su naturaleza no debería ser litigante.

Con la finalidad de que se puedan cumplir con los objetivos propuestos en el presente trabajo investigativo, se busca que la ejecución de sentencias emitidas por los tribunales contenciosos administrativos sea eficaz para que este tipo de procesos no sean la excepción a la Tutela Judicial Efectiva, que normativamente no hace excepción respecto de su aplicación

Para lograr este objetivo, proponemos se reforme el artículo 314 del Código Orgánico General de Procesos, donde actualmente se establece sin ningún tipo de coerción específica la actuación del juez frente a la ejecución de una sentencia que condena al Estado. Se considera que bajo nuestra realidad, el Juez debe ser tan responsable del cumplimiento de dicha sentencia como las partes; por lo que el artículo 314 debe contener un tipo de coerción para la parte condenada y para el juez responsable de ejecutar.

La propuesta consiste en realizar cambios al artículo 314 del Código Orgánico General de Procesos, de la siguiente manera:

*“Art. 314.- Ejecución de la sentencia. Una vez ejecutoriada la sentencia el juzgador ordenará, en el término de 15 días, bajo prevenciones legales que la institución del Estado cumpla lo dispuesto en la misma. En el caso de requerirse una liquidación de valores, se dispondrá en un término máximo de 15 días la elaboración y presentación de la liquidación requerida. Presentada la liquidación de valores, se otorgaran 3 días para la solicitud de aclaración o ampliación de la misma. Transcurrido este término procederá a emisión del mandamiento de ejecución. No podrá solicitarse la suspensión de la ejecución del fallo, ni dejar de ejecutarse el fallo, incluso por imposibilidad legal o material presentada el cumplimiento de la sentencia, a no ser que se indemnice a la o al perjudicado por el incumplimiento, en el término de 15 días desde que la sentencia causa estado.*”



*Sí en el término de 30 días de expedido el mandamiento de ejecución, los servidores públicos se retardan, se rehusan o se niegan a cumplir las resoluciones o sentencias a que haya lugar, el juez deberá enviar el correspondiente informe a la Fiscalía General de Estado con la posibilidad de que se inicie la acción penal por incumplimiento de orden legítima o su semejante en la legislación vigente al momento de que suceda la inejecución.” (Código Orgánico General de Procesos, 2015).*

Adicionalmente consideramos que el problema de la ejecución de estos tipos de sentencias, son el resultado de un agotador viacrucis para el administrado que comprueba haber soportado cargas que no le correspondían; por lo que, se considera necesario activar la letra muerta, del citado y discutido Derecho de Repetición. Creemos que la falta de ejercicio de este Derecho origina un irrespeto por parte de quienes podrían resultar verdaderos responsables del cometimiento de violaciones por parte de la administración. En tal sentido ante el aumento coercitivo de la ejecución; debería incluirse un término para el ejercicio del Derecho de Repetición, en el artículo 11 de la Constitución, con la finalidad de que se genere una obligación por parte de quien se vea en el mandato de ejercer en nombre del Estado este Derecho.

### **Conclusiones**

1. La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 11, numeral nueve, cuarto inciso determina como responsable de la violación al Derecho a la Tutela Judicial Efectiva al Estado. En su artículo 75, dentro de los Derechos de Protección sanciona el incumplimiento de las resoluciones judiciales. Por lo que, la ejecución de sentencias contencioso administrativas se encuentra protegida constitucionalmente. Es

decir, el régimen jurídico actual permite el correcto ejercicio del derecho a exigir el cumplimiento de sentencias dictadas contra la Administraciones públicas.

2. El proceso de ejecución de sentencias dictadas contra las administraciones públicas se caracteriza de ser sometido a incidentes, bajo un rol poco activo de los magistrados a su cargo. La situación de inconformidad respecto de la ejecución de sentencias dictadas contra las administraciones públicas, es unánime. Se requiere un rol más ecuánime del juez respecto de lo que permite que suceda en la ejecución de las sentencias.

3. La falta de ejecución de sentencias dictadas contra la administración pública produce una violación al Derecho a la Tutela Judicial Efectiva de los administrados, por lo que el estado al retardar con el cumplimiento de lo otorgado genera una doble violación de Derechos y en consecuencia un desequilibrio en la armonía estatal.

4. El Derecho de Repetición, así como la protección a la Tutela Judicial Efectiva, existen en el ordenamiento jurídico; sin embargo para este caso en particular su aplicación no es exitosa.

### **Recomendaciones**

En virtud de lo estudiado en el presente trabajo, se ha evidenciado que la ejecución de sentencias emitidas por los tribunales de lo contencioso administrativo que ordenan el pago de una reparación monetaria o pecuniaria al administrado, carece de seguridad en su eficacia, impidiéndole verificar en este tipo de procesos el cumplimiento total e irrestricto de la Tutela Judicial Efectiva, es decir, velar por la justicia mediante el cumplimiento de las ordenes

legítimas provenientes del Poder Judicial, motivo por el cual, nos permitimos realizar las siguientes recomendaciones.

**1.** Que los jueces dejen de ser meros vigilantes de lo que sucede en proceso, sobretodo en la ejecución.

**2.** Que la potestad de ejecución se encuentre reglada en la legislación ecuatoriana, así como el ejercicio del Derecho de Repetición.

**3.** Que se designe dentro de la legislación al Defensor Público, con potestad delegable, como responsable de la verificación de la ejecución de las sentencias dictadas en contra de los entes estatales y a la Procuraduría General del Estado la verificación del ejercicio del Derecho a la Defensa.

## Bibliografía

Aguirre, V. (2010). El derecho a la tutela judicial efectiva.: *Revista de Derecho No. 14*.

Aguirre, V. (20 de Septiembre de 2013). *DerechoEcuador.com*. Obtenido de

<https://www.derechoecuador.com/proceso-de-ejecucion>

Anzalone, A. (10 de Octubre de 2016). *UN ESTUDIO DEL DERECHO SUBJETIVO DESDE*.

Obtenido de [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:RDUNED-2016-19-](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:RDUNED-2016-19-7070/pag_221.pdf)

[7070/pag\\_221.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:RDUNED-2016-19-7070/pag_221.pdf)

Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). *Código Orgánico de la Función Judicial* . Quito:

Registro Oficial Nro. 544.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2015)*Código Orgánico General de Procesos*. Quito:

Registro Oficial Nro. 506.

Asamblea Nacional del Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito:

Registro Oficial 449.

Cano Mata, A. (2016). Ejecución Judicial de Sentencias Contencioso Administrativas .

*Dialnet. Unirioja*, 17-45.

Cornejo , J. A. (22 de septiembre de 2016). *DerechoEcuador.com*. Obtenido de

<https://www.derechoecuador.com/reglas-generales-de-ejecucion>

Corral, H. (2014). *El proceso en contra de Tomas Moro*. Santiago: Rialp.

Corte Constitucional del Ecuador .(2018).*ACEPTA ACCION DE INCUMPLIMIENTO POR*

*NO PAGO DE REMUNERACIONES, 0082-a-IS*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (5 de Julio de 2011). Obtenido de

[http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_228\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_228_esp.pdf)

- Dromi, J. (12 de junio de 2020). *Dialnet*. Obtenido de  
 file:///C:/Users/Wilson/Downloads/Dialnet-AccionDeLesividad-1059162.pdf
- Fernández, T. J. (2016). *Eficacia de las Sentencias en lo Contencioso Administrativo*.
- Gordillo, A. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. Buenos Aires:  
 Fundación de Derecho Administrativo.
- Gordillo, A. (2013). Clasificación Jurídica de la Función Administrativa. En *Tratado de  
 derecho administrativo y obras selectas* (págs. 04-12). Buenos Aires: Fundación de  
 Derecho Administrativo. Obtenido de  
[https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo1/capituloX.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloX.pdf)
- Gordillo, A. (s.f.). Teoría General del Derecho Administrativo. En *TRATADO DE DERECHO  
 ADMINISTRATIVO*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Hernández, M. (s.f.). *La Tutela Judicial Efectiva como Instrumento Esencial de la  
 Democracia*. Guayaquil: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.
- Hernández, R. (2014). Metodología de la Investigación. Mexico D.F.: MCGRAW-HILL /  
 INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- Hernández, R. (2014). *Metodología de la Investigación*. Mexico D.F.: MCGRAW-HILL /  
 INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- Huamán Ordóñez, L. A. (2015). *El Proceso Contencioso Administrativo*. Grijley.
- Jiménez, W. (Junio de 2013). *Dialnet*. Obtenido de file:///C:/Users/Wilson/Desktop/Dialnet-  
 OrigenYEvolutionDeLasTeoriasSobreLaResponsabilidad-4696257.pdf
- Loreto, L. (1967). *El Hecho y el derecho en la casación civil venezolana*. Caracas.
- Mata, L. (28 de Mayo de 2019). *El enfoque cualitativo de investigación*. Obtenido de  
 Investigalia: [https://investigaliacr.com/investigacion/el-enfoque-cualitativo-de-  
 investigacion/](https://investigaliacr.com/investigacion/el-enfoque-cualitativo-de-investigacion/)

Mercedes, C. (s.f.). *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Obtenido de Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3496/5.pdf>

Muñoz, S. (2017). *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*. Madrid: Santillana Educación S.L.

Muñoz, S. (2017). *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*. España: Santillana Educación, S.L.

Pardo, C. (11 de Septiembre de 2016). Injusticia sin nombre. (Vision 360, Entrevistador)

Procuraduría General del Estado. (2018) . *Absolución Consultas Procuraduría General del Estado Parte 115*, Registro Nro. Oficial 746

Procuraduría General del Estado. (2018) . *Absolución Consultas Procuraduría General del Estado*, Registro Oficial 426 .

Quevedo , R. (s.f.). *El Derecho Constitucional de Repetición del Estado*. Corporación de Estudios y Publicaciones.

Real Academia Española. (12 de Junio de 2020). *Asociación de Academias de la Lengua Española* . Obtenido de <https://dle.rae.es/monarqu%C3%ADa>

Romero , J. (2012). La acción pro incumplimiento: garantía de la seguridad jurídica. En *Apuntes de Derecho Procesal Constitucional* (págs. 229-232). Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.

Salazar, D. (Enero de 2013). *La acción por incumplimiento como mecanismo de exigibilidad de sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos respecto de Ecuador*. Obtenido de Iuris Dictio: [https://www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictio/archivo\\_de\\_contenidos/Documents/IurisDictio\\_15/iurisdicio\\_015\\_005.pdf](https://www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictio/archivo_de_contenidos/Documents/IurisDictio_15/iurisdicio_015_005.pdf)

Soto, M. (28 de Diciembre de 2018). HOLOPRAXIS Ciencia, Tecnología e Innovación. *La acción de incumplimiento y su comportamiento jurídico en el Ecuador.*

Zavala Egas, J. (2011). *Lecciones de Derecho Administrativo.* Guayaquil: Edilex S.A.

Zavala, J. (2016). *Estudios sobre el Cogep Procesos Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario.* Ecuador : Zavala Egas División Académica.

Zavala, J. (s.f.). *Lecciones de Derecho Administrativo.* Perú: Editex S.A.



## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Valeria Andrea Crespo Hernández, con C.C: # 0923474449 autor del trabajo de titulación: LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONTENCIOSAS ADMINISTRATIVAS Y SU EFICACIA. Previo a la obtención del título de **Magister en Derecho Mención Derecho Procesal** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 27 de octubre de 2020

f. \_\_\_\_\_

Valeria Andrea Crespo Hernández

C.C. 0923474449





<b>REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA</b>		
<b>FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE GRADUACIÓN</b>		
<b>TÍTULO Y SUBTÍTULO:</b>	La Ejecución De Sentencias Contenciosas Administrativas Y Su Eficacia.	
<b>AUTOR(ES)</b> (apellidos/nombres):	Crespo Hernandez Valeria Andrea	
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES)</b> (apellidos/nombres):	Dra. Nuria Pérez Puig – Muir /Dr. Juan Carlos Vivar;	
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil	
<b>UNIDAD/FACULTAD:</b>	Sistema de Posgrado	
<b>MAESTRÍA/ESPECIALIDAD:</b>	Maestría en Derecho Mención Derecho Procesal	
<b>GRADO OBTENIDO:</b>	Magíster en Derecho Mención Derecho Procesal	
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	27 de octubre de 2020	<b>No. DE PÁGINAS:</b> 81
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	El procedimiento de ejecución como garantía de la Tutela Judicial Efectiva	
<b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>	Ejecución, Sentencias, Tutela judicial efectiva, Proceso Contencioso Administrativo, Administración Pública.	
<b>RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras):</b>		
<p>El presente trabajo de investigación jurídica, surge ante la necesidad de esclarecer el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativos, analizar su eficacia y el respeto a la Tutela Judicial Efectiva, en los casos de sentencias condenatorias contra el Estado Ecuatoriano, aportando posibles soluciones ante la dificultad de ejecutar esta clase de sentencias, y el camino que la legislación vigente determinar para el cumplimiento de las mismas. El objetivo general fue: Determinar la rigidez o no de las sentencias emitidas por los Tribunales Contencioso Administrativos del Ecuador y la consecuencia de ejercer el Derecho de Repetición que genera. En cuanto a la metodología se aplicó el método deductivo, de análisis, de síntesis, de modalidad cualitativa, de tipo descriptiva, explicativa, de campo y bibliográfica – documental. Entre los resultados alcanzados y relevantes, fueron que efectivamente la ejecución de las sentencias que condenan al Estado un pago indemnizatorio no se realiza de manera eficaz; y, que estos incumplimientos ocurren bajo una inoperancia protectora de la legislación para los verdaderos responsables de las responsabilidades atribuidas al Estado.</p>		
<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> SI	NO
<b>CONTACTO</b>	<b>Teléfono:</b> 0979481995	<b>E-mail:</b> <a href="mailto:valeriacruzpoherandez@gmail.com">valeriacruzpoherandez@gmail.com</a>
<b>CONTACTO CON</b>	<b>Nombre: Ing. Andrés Isaac Obando</b>	
	<b>Teléfono: 0982466656</b>	
	<b>E-mail: ing.obando@hotmail.com</b>	