



# UTPL

La Universidad Católica de Loja

Modalidad Abierta y a Distancia

# Derecho Procesal Administrativo

Guía didáctica



**Facultad de Ciencias Sociales, Educación y Humanidades**  
(Resolución Rectoral de Transición de la titulación de Derecho número  
RCT\_RR\_15\_2021\_V1)

**Departamento de Ciencias Jurídicas**

---

## **Derecho Procesal Administrativo**

*Guía didáctica*

<i>Carrera</i>	<i>PAO Nivel</i>
▪ <i>Derecho</i>	VII

**Autor:**

**Costa Cevallos Marcelo Armando**



DERE\_4051

**Asesoría virtual**  
[www.utpl.edu.ec](http://www.utpl.edu.ec)

Universidad Técnica Particular de Loja

## Derecho Procesal Administrativo

Guía didáctica

Costa Cevallos Marcelo Armando

### Diagramación y diseño digital:

Ediloja Cía. Ltda.

Telefax: 593-7-2611418.

San Cayetano Alto s/n.

[www.ediloja.com.ec](http://www.ediloja.com.ec)

[edilojacialtda@ediloja.com.ec](mailto:edilojacialtda@ediloja.com.ec)

Loja-Ecuador

ISBN digital - 978-9942-39-208-4



Los contenidos de este trabajo están sujetos a una licencia internacional Creative Commons **Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 (CC BY-NC-SA 4.0)**. Usted es libre de **Compartir** — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato. **Adaptar** — remezclar, transformar y construir a partir del material citando la fuente, bajo los siguientes términos: **Reconocimiento-** debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante. **No Comercial-** no puede hacer uso del material con propósitos comerciales. **Compartir igual-** Si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original. No puede aplicar términos legales ni medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

20 de septiembre, 2021

# Índice

<b>1. Datos de información.....</b>	<b>8</b>
1.1. Presentación de la asignatura .....	8
1.2. Competencias genéricas de la UTPL.....	8
1.3. Competencias específicas de la carrera .....	9
1.4. Problemática que aborda la asignatura .....	9
<b>2. Metodología de aprendizaje.....</b>	<b>11</b>
<b>3. Orientaciones didácticas por resultados de aprendizaje .....</b>	<b>12</b>
<b>Primer bimestre.....</b>	<b>12</b>
Resultado de aprendizaje 1 .....	12
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas.....	12
<b>Semana 1 .....</b>	<b>12</b>
<b>Unidad 1. Nociones previas sobre el derecho procesal administrativo.....</b>	<b>12</b>
1.1. Derecho procesal administrativo.....	12
1.2. Revisión conceptual del proceso contencioso administrativo .....	13
1.3. Diferencia entre procedimiento administrativo y proceso contencioso administrativo .....	15
Actividades de aprendizaje recomendadas .....	16
<b>Semana 2 .....</b>	<b>17</b>
1.4. Revisión histórica de las facultades del Consejo de Estado en el Ecuador hasta la consolidación de la jurisdicción contencioso administrativa .....	17
1.5. La impugnación de la voluntad administrativa.....	18
Actividades de aprendizaje recomendadas .....	19
Autoevaluación 1 .....	20
Resultado de aprendizaje 2.....	23
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas.....	23
<b>Semana 3 .....</b>	<b>23</b>
<b>Unidad 2. Análisis jurídico y doctrinario de las acciones de plena             jurisdicción o subjetiva y objetiva o de anulación por exceso de             poder .....</b>	<b>23</b>

2.1. La acción de plena jurisdicción o subjetiva-contexto legal y procedencia.....	23
2.2. Referencias conceptuales sobre la acción de plena jurisdicción o subjetiva .....	24
2.3. La afectación del derecho subjetivo y la reparación del daño .....	25
Actividades de aprendizaje recomendadas .....	26
<b>Semana 4 .....</b>	<b>27</b>
2.4. La acción objetiva o de anulación por exceso de poder, contexto legal, antecedentes doctrinarios, finalidades y pretensiones.....	27
2.5. Finalidades y pretensiones .....	28
2.6. Aspectos comparativos entre la acción objetiva o de anulación por exceso de poder y la acción de plena jurisdicción o subjetiva.	30
Actividades de aprendizaje recomendadas .....	33
Autoevaluación 2 .....	35
<b>Semana 5 .....</b>	<b>38</b>
<b>Unidad 3. La acción de lesividad .....</b>	<b>38</b>
3.1. Antecedentes y consideraciones previas.....	38
3.2. Concepto de lesividad .....	39
<b>Semana 6 .....</b>	<b>40</b>
3.3. Regulaciones normativas en el Ecuador .....	40
Actividades de aprendizaje recomendadas .....	41
Autoevaluación 3 .....	43
<b>Semana 7 .....</b>	<b>46</b>
<b>Semana 8 .....</b>	<b>46</b>
Actividades finales del bimestre .....	47
<b>Segundo bimestre .....</b>	<b>48</b>
Resultado de aprendizaje 2 .....	48
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas.....	48
<b>Semana 9 .....</b>	<b>48</b>

<b>Unidad 4. Las acciones especiales.....</b>	<b>48</b>
4.1. Acción de pago por consignación .....	48
4.2. Acción por responsabilidad objetiva del Estado.....	52
Actividades de aprendizaje recomendadas .....	54
<b>Semana 10 .....</b>	<b>55</b>
4.3. Acción de nulidad de contrato propuesta por el procurador general del Estado.....	55
4.4. Acciones derivadas de las controversias en contratación pública .....	56
Actividades de aprendizaje recomendadas .....	57
Autoevaluación 4 .....	59
<b>Semana 11 .....</b>	<b>62</b>
<b>Unidad 5. El silencio administrativo .....</b>	<b>62</b>
5.1. Antecedente del derecho de petición .....	62
5.2. Consideraciones doctrinarias sobre el silencio administrativo.....	62
5.3. Reconocimiento jurídico del silencio administrativo en el Ecuador .....	64
Actividades de aprendizaje recomendadas .....	65
Autoevaluación 5 .....	67
Resultado de aprendizaje 3 .....	70
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas.....	70
<b>Semana 12 .....</b>	<b>70</b>
<b>Unidad 6. Disposiciones comunes al procedimiento contencioso administrativo en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP).....</b>	<b>70</b>
6.1. Competencia .....	70
6.2. Objeto de la jurisdicción contencioso administrativa .....	71
6.3. Administración Pública .....	72
6.4. Legitimación activa y pasiva.....	73
Actividades de aprendizaje recomendadas .....	75
<b>Semana 13 .....</b>	<b>76</b>
6.5. Comparecencia .....	76
6.6. Oportunidad para presentar la demanda .....	76

6.7. Prescripción .....	77
6.8. Requisitos de la demanda.....	77
6.9. Término para contestar la demanda.....	77
Actividades de aprendizaje recomendadas .....	78
<b>Semana 14 .....</b>	<b>79</b>
6.10. Medios de prueba aplicables .....	79
6.11. Validez y eficacia de las actuaciones de la administración pública .....	80
6.12. Sustanciación .....	X
X .....	81
6.13. Contenido de la sentencia.....	82
6.14. Ejecución de la sentencia.....	83
Actividades de aprendizaje recomendadas .....	84
Autoevaluación 6 .....	85
<b>Semana 15 .....</b>	<b>88</b>
<b>Semana 16 .....</b>	<b>88</b>
Actividades finales del bimestre .....	89
<b>4. Solucionario .....</b>	<b>90</b>
<b>5. Referencias bibliográficas .....</b>	<b>103</b>



## 1. Datos de información

### 1.1. Presentación de la asignatura



### 1.2. Competencias genéricas de la UTPL

Las competencias genéricas de la Universidad Técnica Particular de Loja son las siguientes:

- Vivencia de los valores universales del humanismo de Cristo.
- Comunicación oral y escrita.
- Orientación a la innovación y a la investigación.
- Pensamiento crítico y reflexivo.
- Trabajo en equipo.
- Comportamiento ético.



### 1.3. Competencias específicas de la carrera

- Las competencias específicas de la Carrera de Derecho son las siguientes:
- Practica los principios generales del derecho.
- Aplica la norma jurídica con justicia y humanismo.
- Recurre a medios alternativos de solución de controversias.
- Propone soluciones y estrategias para resolver problemas jurídicos.
- Utiliza técnicas de argumentación jurídica y litigación oral.
- Comprende el impacto de los conflictos internos y externos de su entorno.
- Relaciona fenómenos globales con la realidad jurídica nacional.
- Usa tecnologías de la información y comunicación en su ejercicio profesional.
- Genera investigación jurídica aplicable a la solución de problemas sociales.

### 1.4. Problemática que aborda la asignatura

La problemática que aborda el derecho procesal administrativo rodea las complejas relaciones jurídicas entre los ciudadanos y las administraciones públicas, de las que continuamente se generan conflictos derivados de los efectos jurídicos individuales y generales que se producen a partir de las diferentes formas de expresión de la voluntad de las autoridades públicas que ejercen funciones administrativas.

En algunos casos el exceso de poder junto con las actuaciones ilegítimas, desproporcionadas o el ejercicio desmesurado de la discrecionalidad administrativa de la autoridad pública puede resultar en afectación de derechos subjetivos de las personas, por ello es determinante el control de legalidad de estas actuaciones a través de las acciones procesales que pueden presentarse en la jurisdicción contencioso administrativa.

La asignatura, dentro de la descripción del microcurrículo de la carrera, afianza la formación teórica y práctica del estudiante. Las reglas y escenarios para que los ciudadanos puedan interponer sus acciones contenciosas por la afectación de sus derechos, exigen el conocimiento de un escenario procesal relativamente nuevo para interactuar dentro del vínculo entre los ciudadanos y el Estado. Con el estudio de esta asignatura se conocerán conceptos, principios y herramientas prácticas que van a complementar la formación jurídica de los futuros abogados.



---

## 2. Metodología de aprendizaje

---

Las estrategias metodológicas utilizadas en esta asignatura comprenden las actividades síncronas y asíncronas que promueven el aprendizaje activo del estudiante, le facilitan el diálogo didáctico mediado e interacción con el docente, así como desarrollar destrezas como la autodisciplina, confianza y actitud crítica para conducirse con autonomía responsable. Complementariamente se han incorporado recursos educativos tecnológicos como microvideos, hipervínculos con extractos jurisprudenciales y otros con matices innovadores, con los que se garantiza el cumplimiento de las actividades académicas propuestas.



### 3. Orientaciones didácticas por resultados de aprendizaje



#### Primer bimestre

##### Resultado de aprendizaje 1

- Comprende los principios y fundamentos teóricos del derecho procesal administrativo.

Para alcanzar el resultado de aprendizaje en la presente unidad, se aplicará una metodología combinada entre lecturas comprensivas, análisis de normativa, ejemplos prácticos (casos), autoevaluaciones y recursos digitales que permitan la interacción efectiva y generen en forma propositiva la comprensión de los contenidos planificados.

#### Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



##### Semana 1

#### Unidad 1. Nociones previas sobre el derecho procesal administrativo

##### 1.1. Derecho procesal administrativo

¿Qué entender por derecho procesal administrativo (DPA)? Este es el primer paso para iniciar el estudio de la asignatura, por lo tanto, le propongo una explicación a través de la revisión de cada uno de sus términos.

Es derecho, pues se trata de un medio que permite solucionar problemas, es procesal, porque regula trámites que se realizan ante los juzgadores,

y es administrativo, por cuanto se deriva de una relación jurídico administrativa, entiéndase entre ciudadanos y el Estado.

El DPA a través de sus principios, normas y procedimientos orienta nuestras actuaciones en la jurisdicción contencioso administrativa, escenario en el que los ciudadanos y las administraciones públicas litigan con el fin de que la autoridad competente resuelva y administre justicia en función de cada una de sus pretensiones.

¿Cuáles son las pretensiones que se persiguen dentro de la jurisdicción contencioso administrativa? Para esto, el DPA señala las reglas jurídicas que modulan el desarrollo de la controversia conforme al trámite de la acción o demanda presentada y, por una parte, lo que se espera es que los jueces tutelen los derechos del ciudadano o administrado que se presumen han sido afectados, y, por otra, que se realice el control legal y constitucional de las actuaciones de las autoridades públicas (actos administrativos, hechos administrativos, contratos administrativos, actos normativos).

Recuerde que el DPA como parte del derecho público, como en cualquier otro ordenamiento jurídico, se sostiene en sus fuentes entre las que se identifican la Constitución, los tratados internacionales, la doctrina, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los precedentes jurisprudenciales expedidos por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

Comparto con usted al culminar este primer análisis la siguiente reflexión: el DPA nos conduce a intervenir, exclusivamente, en los procesos contencioso administrativos incoados en sede judicial, no en los procedimientos administrativos que ocurren en sede administrativa; sobre esto se desarrollarán importantes explicaciones en el acápite 1.3.

## 1.2. Revisión conceptual del proceso contencioso administrativo

Es momento de revisar la etimología de las voces “proceso contencioso administrativo” para permitir la comprensión efectiva y precisa del concepto. En primer lugar, recordemos que la palabra proceso se deriva del vocablo *processus*, de *procedere*, que viene de *pro* (para adelante) y *cere* (caer, caminar), lo cual significa progreso, avance, marchar, ir adelante, ir hacia un fin determinado.

Proceso significa ir o caminar hacia adelante, hacia la consecución de un objetivo; el tratadista Couture (1993, p. 122) le atribuye al proceso características jurisdiccionales en cuanto refiere que su función es resolver mediante juicio el conflicto de intereses; similar apreciación nos plantea el autor Guasp (1968, p. 16) cuando menciona que el proceso es un instrumento de satisfacción de pretensiones, pretensiones que sin duda tienen un fin que no es otro, sino el de obtener justicia por parte del órgano jurisdiccional.

El vocablo contencioso según Altamira (1962, p. 35) procede del latín *contendere*, que proviene a su vez de dos locuciones *cum*– que significa con y *tendere*– que explicita luchar, disputar o cuestionar. Sin duda, un contencioso se traduce en una disputa legal entre el actor o accionante que viene siendo el administrado y el órgano de la administración pública, controversia que se resuelve en sede judicial.

La expresión administrativo proviene del latín, se origina en *administrativus*, *administrativa*, *administrativum*, proveniente a su vez de *administratio*, *administrationis* (administración) y esta del verbo *administro*, *adminstras*, *administrāre*, *administravi*, *administratu*, en lo principal se vincula con la actividad de gestión administrativa. En conclusión, histórica y doctrinariamente la expresión contencioso administrativo se ha definido como el litigio en contra de la administración (Cabanellas, 1993).

Para Roberto Luqui (2005, p. 28) se entiende por materia contencioso administrativa una cuestión litigiosa regida preponderantemente por el derecho administrativo que se debate ante un órgano jurisdiccional en la cual es parte el ente público o un sujeto que ejerce actividad administrativa. No basta que la administración pública actúe como parte en una contienda para que sea contenciosa administrativa, es preciso que la cuestión materia de la controversia implique el examen judicial de una operación administrativa.

El autor Fiorini enfoca la importancia del contencioso como revisor de la legalidad de los diferentes actos emanados de la administración pública, este control ocurre a través del proceso jurisdiccional donde comparecen las partes procesales y se someten a una serie de actos, diligencias y demás requerimientos dispuestos por la autoridad y que terminan con un pronunciamiento que acepta o niega las pretensiones.

Si bien la acción contencioso administrativa va dirigida a impugnar un acto administrativo expedido desde la administración pública, es necesario entender que lo que se ataca o impugna en sí es la actuación irregular o, en algunos casos, arbitraria del funcionario público que se encuentra ejerciendo esa función dentro del órgano o entidad del sector público; por ello resulta conveniente la revisión de las características del proceso contencioso administrativo en la línea de diferenciarlo del procedimiento administrativo, cuestiones que se abordan en el siguiente acápite.

Para mejorar la comprensión del tema propuesto le invito a leer el numeral 1.2. del texto básico, estoy seguro de que podrá ampliar su conocimiento y desarrollar importantes destrezas para su autoaprendizaje.

### **1.3. Diferencia entre procedimiento administrativo y proceso contencioso administrativo**

Es posible que usted tenga algunas dudas sobre la diferencia entre procedimiento administrativo y proceso contencioso administrativo, esto es normal, más aun cuando en nuestro país el desarrollo del derecho administrativo y del derecho procesal administrativo ha sido pausado y su evolución normativa, desordenada por la dispersión de actos normativos que por cuerdas separadas intentaron regular la actividad jurídica de las administraciones públicas y su posterior control de legalidad en sede judicial.

Con esta introducción, es necesario advertir sobre las diferencias existentes entre procedimiento administrativo y proceso contencioso administrativo, y ubicar dentro de los espacios apropiados los caracteres y peculiaridades propias de cada uno, sobre esto la doctrina abunda y permite identificar las distancias entre ambas instituciones.

Las relaciones entre las administraciones públicas y los administrados propician indudablemente una serie de actividades que generan en algún momento actuaciones y decisiones de la autoridad que ejerce una función administrativa, lo cual conlleva a la producción de efectos jurídicos en los particulares, esta es una aproximación a la noción de procedimiento administrativo.

Hay que distinguir que el proceso se resuelve mediante sentencia pronunciada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, mientras

que el procedimiento administrativo culmina con la expedición de una resolución o acto administrativo al cual le preceden ciertos actos preparatorios de la voluntad administrativa, lo que se conoce como procedimiento administrativo.

Una importante diferencia entre procedimiento administrativo y proceso contencioso administrativo es que el primero se sustenta en el principio de autotutela de la administración, este principio según Aguilar (2016) es aquel en virtud del cual la administración está facultada para declarar y ejecutar su derecho sin necesidad de acudir ante la Función Judicial; y el segundo, en el principio de tutela judicial efectiva que según García Pullés (como se citó en Costa, s.f., p. 13) es entendido como la satisfacción efectiva de los fines del derecho que posibilita la realización de la paz social mediante la vigencia de las normas jurídicas.

El profesor Agustín Gordillo (2016) establece otra importante distinción entre proceso y procedimiento:

Al hablar de proceso se destaca que el conjunto de actos en consideración tiene por finalidad esencial llegar al dictado de un determinado acto: en el concepto que adoptamos, ese acto es el jurisdiccional. Al hablar de procedimiento, por el contrario, se prescinde del fin que la secuencia de actos pueda tener y se señala tan solo ese aspecto externo, de que existe una serie de actos que se desenvuelven progresivamente.

Para mejorar la comprensión del tema propuesto, le invito a leer el numeral 1.3. del texto básico, estoy seguro de que podrá ampliar su conocimiento y desarrollar destrezas para su autoaprendizaje.



### **Actividades de aprendizaje recomendadas**

Al finalizar esta primera semana de estudio, es necesario mejorar la comprensión de los temas tratados, por ello, ¡vamos a realizar las siguientes actividades!:

- a. Revise los numerales 1.1., 1.2. y 1.3. de esta guía didáctica e identifique las ideas principales.



- b. Mire el [microvideo Nociones previas sobre el Derecho Procesal Administrativo \(semana 1\)](#), estoy seguro de que le facilitará su proceso de aprendizaje.
- c. Registre sus dudas o preguntas para socializarlas en el chat de consultas y tutorías.

Nota: conteste las actividades en un cuaderno de apuntes o en un documento Word.

Tengo la certeza de que al cumplir con estas estrategias, tendrá la motivación necesaria para continuar aprendiendo. ¡Éxitos!



## Semana 2

---

### Unidad 1. Nociones previas sobre el derecho procesal administrativo

#### 1.4. Revisión histórica de las facultades del Consejo de Estado en el Ecuador hasta la consolidación de la jurisdicción contencioso administrativa

Es posible que usted se pregunte por qué retroceder en el tiempo para revisar las facultades del Consejo de Estado en nuestro país, la respuesta es simple, es necesario comprender cómo nace la jurisdicción contencioso administrativa en el Ecuador.

Para esto, debemos revisar brevemente la historia de nuestro constitucionalismo y verificar que en cada una de las constituciones expedidas desde que somos república (1830) se incluye dentro de la estructura orgánica al Consejo de Estado o Consejo de Gobierno como un órgano de nivel asesor con competencias y atribuciones que han ido variando con el paso del tiempo.

Estas importantes referencias históricas las encontrará en el numeral 1.4. del texto básico donde usted podrá conocer detalladamente la evolución normativa del Consejo de Estado hasta la consolidación de la jurisdicción contencioso administrativa en el Ecuador, desde la Constitución de Riobamba de 1830 hasta la Constitución de Montecristi del año 2008, y la

normativa complementaria que regula las competencias de los tribunales distritales en esta jurisdicción.

## 1.5. La impugnación de la voluntad administrativa

En este acápite intentamos responder algunas preguntas básicas, ¿qué podemos impugnar en la jurisdicción contencioso administrativa?, y, ¿por qué lo hacemos?

Las administraciones públicas que integran en su amplio espectro todo un andamiaje institucional, un conjunto de órganos y entidades de derecho público y otras de derecho privado que actúan en virtud de potestades estatales para la prestación de servicios públicos mediante concesión o delegación se manifiestan como consecuencia de su accionar administrativo a través de distintas formas jurídicamente reconocidas como los actos administrativos, los hechos administrativos, los actos normativos de carácter administrativo y los contratos administrativos.

Esta expresión de la voluntad jurídica de la administración pública sustentada en los principios que rigen el procedimiento administrativo está destinada a producir efectos jurídicos en los ciudadanos, en algunos casos, sin afectar derechos, por el contrario, reconociéndolos como cuando se delega alguna competencia o atribución mediante decreto ejecutivo a un ministro de Estado, o cuando se extiende un nombramiento a un servidor público que ha ganado un concurso de méritos y oposición.

En otros casos, la voluntad de la administración que, como se ha manifestado, se exterioriza mediante las formas administrativas antes aludidas puede resultar en la afectación de derechos subjetivos de los ciudadanos, considerando que las decisiones administrativas de las autoridades pueden desviarse del ejercicio lícito y transparente de la gestión pública y encontrarse viciadas, o extralimitarse en la aplicación de la discrecionalidad.

En este escenario se puede ejercer el derecho de impugnación como un medio de defensa, como un mecanismo de tutela de derechos e intereses personalísimos del ciudadano; para esto es necesario conocer el marco normativo que nos faculta para proceder a impugnar la voluntad administrativa de la autoridad, por ello le recomiendo revisar el art. 173 de la Constitución de la República, el art. 31 del Código Orgánico de la Función

Judicial, así como el art. 326 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) que expresamente norman la impugnación en vía judicial.

Para mejorar la comprensión del tema propuesto, le invito a leer el numeral 1.5. del texto básico, estoy seguro de que podrá ampliar su conocimiento y desarrollar en forma eficiente destrezas para su autoaprendizaje.



### **Actividades de aprendizaje recomendadas**

Ha terminado la segunda semana de estudio, la materia se vuelve interesante y necesita reforzar la comprensión de lo estudiado, para esto le propongo realizar lo siguiente:

- a. Revise brevemente los numerales 1.4. y 1.5. de esta guía didáctica e identifique las ideas principales.
- b. Mire el [microvideo Nociones previas sobre el Derecho Procesal Administrativo \(semana 2\)](#), estoy seguro de que le facilitará su proceso de aprendizaje.
- c. Registre sus dudas o preguntas para socializarlas en el chat de consultas y tutorías.

Nota: conteste las actividades en un cuaderno de apuntes o en un documento Word.

Le felicito, tenga la seguridad de que al haber cumplido estas estrategias metodológicas va a alcanzar los resultados de aprendizaje previstos.

Le invito a reforzar sus conocimientos participando en la siguiente autoevaluación:



## Autoevaluación 1

**Lea con atención cada uno de los enunciados que se presentan a continuación, y seleccione la única respuesta correcta.**

1. El derecho procesal administrativo es parte del:
  - a. Derecho público.
  - b. Derecho privado.
  - c. Derecho primitivo.
  - d. Common Law.
  
2. Uno de los fines que se persigue dentro de la jurisdicción contencioso administrativa es:
  - a. La privación de la libertad del infractor.
  - b. Tutelar los derechos de las personas.
  - c. Fijar pensiones alimenticias.
  - d. Impugnar las contravenciones de tránsito.
  
3. Realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos o contratos del sector público es un objetivo de la jurisdicción:
  - a. Constitucional.
  - b. Civil.
  - c. Laboral.
  - d. Contencioso administrativa.
  
4. El “proceso” según la doctrina es un instrumento de satisfacción de:
  - a. Pretensiones.
  - b. Deudas.
  - c. Trivialidades.
  - d. Diferencias.

5. El proceso contencioso administrativo a diferencia del procedimiento administrativo se desenvuelve ante un:
- Árbitro.
  - Mediador.
  - Juez.
  - Tribunal.
6. La jurisdicción contencioso administrativa en el Ecuador nace con el:
- Consejo de Estado.
  - Consejo de Planificación.
  - Consejo de Participación Ciudadana.
  - Consejo de Administración Legislativa.
7. Los actos administrativos expedidos por las autoridades públicas pueden impugnarse ante:
- Los jueces de contravenciones.
  - Los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo.
  - Los jueces de la Corte Constitucional.
  - Los jueces de paz.
8. El siguiente enunciado: “Las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas de las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales; constituyen actos de la Administración Pública o Tributaria, impugnables en sede jurisdiccional”, hace alusión al principio de:
- Favorabilidad.
  - Contradicción.
  - Impugnabilidad.
  - Obligatoriedad.

9. Las controversias en materia contencioso administrativa se sujetan a las normas del:
- a. Código Orgánico Administrativo.
  - b. Código Orgánico Integral Penal.
  - c. Código Orgánico General de Procesos.
  - d. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
10. Los procedimientos administrativos a diferencia de los procesos contencioso administrativos terminan con:
- a. Sentencia.
  - b. Acto o resolución administrativa.
  - c. Resolución de la Corte Constitucional.
  - d. Pronunciamiento vinculante de la Procuraduría General del Estado.

[Ir al solucionario](#)

¿Dio respuesta a la autoevaluación? ¿Cuántas preguntas acertó y cuántas no? Revise nuevamente las preguntas donde no acertó correctamente.

**Ahora, luego de esta nueva revisión compare sus respuestas en el solucionario para que realice una retroalimentación de esta actividad.**

## Resultado de aprendizaje 2

- Aplica las instituciones del derecho procesal administrativo en el análisis de casos relacionados con la administración pública.

Para alcanzar el resultado de aprendizaje en la presente unidad se aplicará una metodología combinada entre lecturas comprensivas, análisis de normativa, ejemplos prácticos (casos), autoevaluaciones y recursos digitales que permitan la interacción efectiva y generen en forma propositiva la comprensión de los contenidos planificados.

### Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



#### Semana 3

## Unidad 2. Análisis jurídico y doctrinario de las acciones de plena jurisdicción o subjetiva y objetiva o de anulación por exceso de poder

### 2.1. La acción de plena jurisdicción o subjetiva-contexto legal y procedencia

El COGEP en su art. 326 determina cuáles son las acciones que pueden demandarse en la jurisdicción contencioso administrativa, en esta primera parte se analiza la acción de plena jurisdicción o subjetiva identificada en el número 1 de la disposición antes referida:

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

Tenga en cuenta que el COGEP la califica como acción y, en este punto, es interesante que usted pueda comprender la diferencia entre acción y recurso, para ello le invito a revisar la página 49 del texto básico,

estoy seguro de que le serán de utilidad las aportaciones doctrinarias referenciadas por los tratadistas sobre este tema.

El ciudadano que se creyere afectado en sus derechos o intereses personalísimos por efecto de la expedición de un acto administrativo puede recurrir a la vía judicial a través de esta acción. El asambleísta ha normado con especificidad como “acción” al derecho del administrado para impugnar en el contencioso un acto administrativo, precisamente por la implicación de activar la intervención del órgano jurisdiccional con fines de protección del derecho subjetivo que se estima ha sido afectado.

Para revisar el tema le invito ver el video [Análisis jurídico y doctrinario de las acciones de plena jurisdicción o subjetiva y objetiva o de anulación por exceso de poder \(semana 3\)](#).

Le propongo mejorar la comprensión del tema propuesto, para esto le invito a leer el numeral 2.1. del texto básico, estoy seguro de que podrá ampliar su conocimiento y desarrollar destrezas para su autoaprendizaje.

## **2.2. Referencias conceptuales sobre la acción de plena jurisdicción o subjetiva**

Un primer referente sobre la acción subjetiva o de plena jurisdicción es que tuvo su origen en Francia, desde sus inicios estableció como requisito para su procedencia la existencia del derecho subjetivo lesionado por parte de un ente estatal.

Autores como Dromi (1992), Secaira (2004), entre otros resaltan importantes características de esta acción, por ejemplo, que procede cuando invocándose agravio a un derecho subjetivo se persigue la anulación de algunos de los actos impugnables; que a través de esta se pretende restaurar las cosas a su primitivo estado; que permite a los administrados concurrir a los órganos judiciales en busca de la tutela de sus derechos subjetivos; o que el objeto del proceso y el contenido de la sentencia del tribunal llamado a pronunciarse sobre la controversia se centran en averiguar si ha existido una lesión jurídica en los derechos de los sujetos.



Le invito a ampliar la revisión de estos conceptos en el numeral 2.2. del texto básico, estoy seguro de que con esto usted podrá profundizar y comprender la naturaleza de esta acción.

Tenga en cuenta que la competencia para conocer y resolver la acción subjetiva o de plena jurisdicción recae en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, ante el cual, como lo advierte el profesor Dromi, no solamente se pretende que se nulite el acto impugnado, sino también que se restablezca el derecho que ha sido afectado y adicionalmente la reparación del perjuicio ocasionado.

Dentro de la casuística ecuatoriana resaltan algunos ejemplos en los que procede la acción de plena jurisdicción o subjetiva, observándose un índice importante de recurrencia a este mecanismo de tutela con el objeto de impugnar actos sancionatorios y disciplinarios impuestos por la autoridad pública (multas, glosas, resoluciones de destitución del sector público), así como otros en los que se presume existe una afectación subjetiva a las prerrogativas de un ciudadano.

### **2.3. La afectación del derecho subjetivo y la reparación del daño**

La afectación del derecho subjetivo es uno de los presupuestos que debe concurrir para la procedencia de la acción de plena jurisdicción o subjetiva. Jellinek (1948, p. 201) lo define como el poder de voluntad conferido por el orden jurídico a un individuo en su propio interés.

El derecho subjetivo tiene relación con aquellas prerrogativas individuales que pueden ser restringidas o disminuidas por un acto proveniente de una autoridad pública que se encuentra en ejercicio de una función administrativa, de por medio hay un interés íntimo de carácter personalísimo.

Tenga presente que una de las pretensiones que debe ser aludida claramente en el escrito de la demanda a través de la acción subjetiva es la nulidad del acto administrativo, lo cual está subordinado a que el tribunal identifique irregularidades como la de incompetencia del funcionario de donde proviene la decisión que se impugna o su falta de motivación.

Otra de las pretensiones que se plantea con la acción subjetiva es el restablecimiento de los derechos del administrado, esta noción tiene

relación con la reparación del daño o perjuicio ocasionado por los efectos producidos con la resolución administrativa que se impugna, se trata de un concepto vinculado al derecho constitucional por afectación de derechos de carácter fundamental y que, claro, también alude al derecho administrativo por la estrecha relación que existe entre ambos.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española el término reparar proviene de la voz latina *reparare*, que se traduce en desagraviar, satisfacer al ofendido y la palabra reparación del latín *reparatio*, cuya traducción es desagravio, satisfacción completa de una ofensa, daño o injuria.

Para ampliar la revisión de este acápite, le invito a revisar el numeral 2.3. del texto básico, las referencias ampliadas sobre la afectación del derecho subjetivo y la reparación del daño son complementadas por interesantes apreciaciones doctrinarias.



### Actividades de aprendizaje recomendadas

Como futura o futuro abogado, usted necesita identificar en forma eficaz la procedencia de la acción subjetiva o de plena jurisdicción, las actividades que a continuación le propongo le aportarán en forma positiva para alcanzar este objetivo:

- a. Revise brevemente los numerales 2.1., 2.2. y 2.3. de esta guía didáctica e identifique las ideas principales.
- b. Lea los arts. 289 y 327 del COGEP para recordar el procedimiento de sustanciación de la acción de plena jurisdicción o subjetiva.
- c. Analice el siguiente **extracto jurisprudencial** que en forma clara le permitirá identificar la procedencia de la acción objeto de estudio.

“(...) CUARTO: Ahora bien, como quedó expuesto, la aspiración del demandante tiene como finalidad el pago de los valores por concepto de viáticos por gastos de residencia, aspiración que se enmarca dentro del requerimiento del numeral 1 del artículo 326 del Código Orgánico General de Procesos, el cual determina que: “Acciones en el procedimiento contencioso administrativo.- Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo

las siguientes acciones: 1. La de plena jurisdicción o subjetiva que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hecho o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos. Procede también esta acción contra actos normativos que lesionen derechos subjetivos (lo resaltado corresponde a la Sala), es decir, dicho derecho presuntamente conculcado versa sobre una situación individual y concreta y, que de haber lugar, no solo se concede al agraviado el derecho abstracto para alcanzar el restablecimiento de la legalidad, sino, además, el de obtener de la administración la reparación del daño concreto que le hubiese infringido en su derecho subjetivo;(..."

- d. Registre sus dudas o preguntas para socializarlas en el chat de consultas y tutorías.

Nota: conteste las actividades en un cuaderno de apuntes o en un documento Word.

Le agradezco por su esfuerzo, siéntase seguro de que está cumpliendo con eficiencia y eficacia su proceso de autoaprendizaje.



## Semana 4

### Unidad 2. Análisis jurídico y doctrinario de las acciones de plena jurisdicción o subjetiva y objetiva o de anulación por exceso de poder

#### 2.4. La acción objetiva o de anulación por exceso de poder, contexto legal, antecedentes doctrinarios, finalidades y pretensiones

El COGEP en el número 2 del art. 326 reconoce la acción objetiva o de anulación por exceso de poder en los siguientes términos:

*“Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones; (...) 2. La de anulación objetiva o por exceso de poder que tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal.”*

En un primer momento, la acción objetiva o de anulación procedía en casos específicamente determinados, como para revisar actuaciones de autoridad incompetente, para identificar vicios por defecto de forma que, según los autores Duez y Debeyre, consiste en la omisión o en el cumplimiento irregular de las formas del procedimiento a las que el acto administrativo está sometido, sea por las leyes o reglamentos, o sea por la naturaleza misma de las cosas.

También procedía para revisar asuntos relacionados con la desviación de poder, esto se entiende como los excesos o actuaciones al margen de la ley en los que ha incurrido la autoridad durante el ejercicio de su función.

En lo posterior se reconoce otro supuesto o, dicho de otra forma, se amplía la procedencia de la acción objetiva con la pretensión de restituir la legalidad de la norma jurídica violentada.

Es muy necesario que usted, como futura abogada o abogado administrativista, comprenda en qué casos procede la acción objetiva o de anulación por exceso de poder, para ello le recomiendo revisar el numeral 2.6. del texto básico, le aseguro que estará en condiciones de reconocer, con amplitud, la cobertura de esta institución.

## 2.5. Finalidades y pretensiones

Hay que distinguir que la acción objetiva o de anulación por exceso de poder, no persigue en sí el reconocimiento o la restitución de un derecho personal del administrado, lo que se pretende es restablecer la legalidad del acto normativo que se presume viciado.

Como un ejercicio práctico, le proponemos leer la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia haciendo alusión a la acción objeto de análisis, conocida en este país como acción de nulidad, y en la cual se puede precisar su finalidad. Le invito a revisar:

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia No. C-513 de 1994

“La acción de nulidad, de larga tradición legislativa (ley 130 de 1913) y jurisprudencial en nuestro medio, tiene como finalidad específica la de servir de instrumento para pretender o buscar la invalidez de un acto administrativo, proveniente

de cualquiera de las ramas del poder público, por estimarse contrario a la norma superior de derecho a la cual debe estar sujeto. A través de dicha acción se garantiza el principio de legalidad que es consustancial al Estado Social de Derecho que nuestra Constitución institucionaliza y se asegura el respeto y la vigencia de la jerarquía normativa. Dicha jerarquía, cuya base es la Constitución, se integra además con la variedad de actos regla, que en los diferentes grados u órdenes de competencia son expedidos por los órganos que cumplen las funciones estatales, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales de que han sido investidos formal, funcional o materialmente.”

Fuente: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-513-94.htm>

El COGEP en el art. 327 también prevé que la acción objetiva deberá sustanciarse en trámite ordinario, con lo cual se advierte que esta acción se va a sustanciar de acuerdo a reglas procesales expresas en concordancia con el art. 289 del mismo cuerpo normativo que textualmente dice: “*se tramitarán por el procedimiento ordinario todas aquellas pretensiones que no tengan previsto un trámite especial para su sustanciación*”.

La pretensión de la acción objeto de análisis, conforme al art. 326 del COGEP, es solicitar la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal.

Importante es reconocer que un acto está viciado cuando ha sido dictado por un funcionario que en forma consiente se ha extralimitado al momento de emitir su resolución, esto nos acerca a la idea del abuso de sus facultades ante lo cual es necesario distinguir que la potestad del órgano tiene dos características, puede ser reglada y discrecional.

Para identificar la diferencia entre una facultad reglada y discrecional, le invito a realizar una lectura pausada y comprensiva del texto básico en su página 78, la explicación doctrinaria que encontrará le permitirá comprender este aspecto.

Para entender cuándo se configura el vicio legal es necesario abordar lo atinente al error de derecho y al error de hecho; diremos al respecto

que la administración pública en su amplio espectro de funcionamiento, organización, estructura y servicios es proclive a equivocarse en sus decisiones y resoluciones, el funcionario público como el juez, con las distancias y diferencias propias de cada uno, son susceptibles de incurrir en yerros o errores dentro del ámbito de sus funciones, por ello la importancia de distinguir desde la perspectiva doctrinaria en materia administrativa la diferencia entre el error de hecho y el error de derecho.

Encuentre la principal diferencia entre error de derecho y error de hecho remitiéndose a la consulta del texto básico en sus páginas 78 y 79.

Nota: conteste las actividades en un cuaderno de apuntes o en un documento Word.

## **2.6. Aspectos comparativos entre la acción objetiva o de anulación por exceso de poder y la acción de plena jurisdicción o subjetiva**

A partir de las pretensiones que persiguen ambas acciones se pueden establecer comparaciones; por ejemplo, en la objetiva prevalece la defensa del interés legítimo, mientras que en la subjetiva prima la tutela y restitución del derecho subjetivo.

En cuanto al procedimiento, también se han presentado algunas consideraciones observándose que en la acción subjetiva se identifican plenamente las partes procesales como accionante y accionado (administrado y administración), y se someten a un trámite que, de acuerdo a nuestro ordenamiento legal, es el ordinario donde se interactúa bajo el sistema de audiencias y en el que tiene plena cabida el principio de inmediación con los jueces.

Le invito a continuar con el aprendizaje mediante la revisión del siguiente tema:

Desde un enfoque doctrinario, Agustín Gordillo (2013) dice que en la acción objetiva o de anulación el procedimiento es muy distinto, la administración no tiene el carácter de parte, el procedimiento es sumario, no hay normalmente apertura a prueba y las facultades del juez durante el proceso son más amplias en la medida en que no hay partes en estricto sentido. El juez actúa, pues, de oficio primando el principio de la impulsión

e instrucción de oficio en lugar de la impulsión de las partes, y el principio de la verdad material en lugar del de la verdad formal.

Hemos de anotar, sin embargo, según se desprende del art. 327 del COGEP la acción objetiva se sustanciará en trámite ordinario.

En la praxis del derecho procesal administrativo y dentro del foro administrativista, con frecuencia se ha presentado confusión y una inclinación a darles el mismo tratamiento a la acción de plena jurisdicción o subjetiva y la acción de objetiva o de anulación por exceso de poder.

Al respecto, me parece necesario recomendarle la lectura del siguiente extracto jurisprudencial que resulta explícito y bastante didáctico para identificar la procedencia de ambas acciones:

“El recurso de anulación u objetivo cabe contra un acto administrativo general, objetivo, normativo, abstracto y permanente que regula un conglomerado indeterminado de sujetos de derecho que entran en pugna con normas de mayor jerarquía como son las legales. El recurso de plena jurisdicción procede contra el acto administrativo individual, concreto, particular, que incide sobre un derecho subjetivo. No queda al criterio de los litigantes determinar la clase de recurso propuesto ni es facultad discrecional del juez calificar de qué recurso se trata, puesto que ambos recursos están taxativamente definidos en la ley. (...) Además, debe recordarse que el criterio judicial nacional, en fiel aplicación de la ley, ha venido sosteniendo que el recurso subjetivo se encuentra en íntima relación con un derecho subjetivo público, protegiendo a uno o varios individuos, afectando primordialmente bienes económicos, profesionales, patrimoniales, etc., decidiendo acerca de la validez del acto administrativo, las indemnizaciones y demás reclamaciones generadas por la lesión que causa el acto administrativo, y también sobre las costas; mientras que el recurso objetivo, por el contrario, tiene como único y excluyente objeto que se restablezca el imperio de la ley lesionada por el acto administrativo impugnado, puesto que considera solamente a la norma en sí misma expresamente identificada e individualizada, buscando restaurar el derecho normativo, pero prescindiendo de cualquier derecho subjetivo que pudiese invocar el accionante u otras situaciones jurídicas que puedan tener los particulares, siendo improcedente

pretender el pago de indemnizaciones o la devolución de bienes. Finalmente, como anteriormente se ha decidido, el recurso objetivo busca la anulación del ilegal acto administrativo debido a violaciones perpetradas en aspectos formales relacionados con la manifestación de voluntad de la administración o violaciones que afectan el objeto y fin de la gestión administrativa en aspectos materiales, así la competencia en razón de la materia y las personas o la desviación del poder en tales resoluciones, o sea que no están previstas en la ley. En el otro caso, el recurso subjetivo busca exigir alguna acción o cosa a la administración pública o a las personas jurídicas semipúblicas, o viceversa, también es la facultad de estas, a su vez, para exigir algo al administrado, pero que en ambas situaciones no es otra cosa que la individualización del interés protegido que constituye el derecho subjetivo, sea general o especial, excluyéndose el simple interés por la legalidad que afectada indirectamente a los habitantes del Estado y sus organismos seccionales (...)”

Sin embargo, de las aclaraciones respecto de la naturaleza y procedencia de las acciones subjetiva y objetiva, algunos tratadistas refieren que hay cierta tendencia a la unificación de ambas acciones, precisamente por esa suerte de confusión en relación con la pretensión que se reclama, en el sentido de que con la acción de plena jurisdicción se espera la restitución del derecho subjetivo violentado y con la acción objetiva la restitución de la legalidad de la norma jurídica que también puede derivar en la vulneración de derechos subjetivos colectivos.

La jurisprudencia en nuestro país ha dejado sentado el criterio de que corresponde a los jueces del contencioso administrativo señalar la clase de acción incoada, sin detenerse a considerar la calificación que le haya dado el accionante; al respecto, resulta pertinente revisar el siguiente extracto de la resolución judicial ecuatoriana:

Resolución Nro. 662-2017 de la Corte Nacional de Justicia.-Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo

*“(...)QUINTO: Sobre la base de la consideración anterior, ha sido doctrina permanente de esta sala, así como del extinguido Tribunal de lo Contencioso Administrativo con jurisdicción nacional, que*



*la clase de recurso que se propone se determina únicamente por el propósito que mueve al accionante para proponer la acción: si este es el de defender directamente un derecho o si, al contrario, lo que mueve al accionante es lograr la derogatoria de una situación violatoria de una norma jurídica que, aunque afecte a su interés, en la especie el motivo que mueve al recurrente es defender un derecho subjetivo, como consta anteriormente, así mismo la jurisprudencia es concordante y permanente en sostener que corresponde al tribunal señalar la clase de recurso, sin considerar la calificación que al mismo haya dado el proponente para el establecimiento de la clase de recurso pues esta puede ser pretendida, tanto en recurso subjetivo como en recurso objetivo; y como se ha manifestado en la especie, el efecto jurídico o motivo que mueve al recurrente es de un asunto que se constituye dentro del recurso subjetivo o de plena jurisdicción, conforme el artículo 326 numeral 1 del COGEP(...)"*

Fuente: <https://appsj.funcionjudicial.gob.ec/jurisprudencia/buscador.jsf>

Le propongo mejorar la comprensión del tema propuesto, para esto le invito a leer el numeral 2.9. del texto básico, estoy seguro de que podrá ampliar su conocimiento y desarrollar destrezas para su autoaprendizaje.



### Actividades de aprendizaje recomendadas

Como futura o futuro abogado, usted necesita identificar en forma eficaz las diferencias entre las acciones subjetiva y objetiva, las actividades que a continuación le propongo le aportarán en forma positiva para alcanzar este objetivo:

- a. Revise brevemente los numerales 2.4., 2.5. y 2.6. de esta guía didáctica e identifique las ideas principales.
- b. Mire el microvideo [Análisis jurídico y doctrinario de las acciones de plena jurisdicción o subjetiva y objetiva o de anulación por exceso de poder \(semana 4\)](#), estoy seguro de que le facilitará su proceso de aprendizaje.

- c. Registre sus dudas o preguntas para socializarlas en el chat de consultas y tutorías.

Nota: conteste las actividades en un cuaderno de apuntes o en un documento Word.

Le agradezco por su esfuerzo, siéntase satisfecho por estar cumpliendo con eficiencia y eficacia su proceso de autoaprendizaje.

Continuemos con el aprendizaje mediante su participación en la autoevaluación.



## Autoevaluación 2

**Lea con atención cada uno de los enunciados que se presentan**

**a continuación, y seleccione la única respuesta correcta.**

1. La normativa que determina cuáles son las acciones que pueden plantearse en la jurisdicción contencioso administrativa es:
  - a. La Ley de Modernización del Estado.
  - b. El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.
  - c. El Código Orgánico General de Procesos.
  - d. La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
2. La acción de plena jurisdicción o subjetiva tiene por objeto:
  - a. Amparar un derecho subjetivo presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente.
  - b. Amparar un derecho objetivo presuntamente negado.
  - c. Anular un contrato administrativo.
  - d. Proteger únicamente derechos fundamentales.
3. Ante la presunción de que un servidor público ha sido destituido ilegal e ilegítimamente de la institución donde labora, se puede plantear una acción:
  - a. Objetiva o por exceso de poder.
  - b. De lesividad.
  - c. Laboral.
  - d. Subjetiva o de plena jurisdicción.

4. Doctrinariamente, un requisito para la procedencia de la acción de plena jurisdicción o subjetiva es:
  - a. La existencia del derecho subjetivo lesionado por parte de un ente estatal.
  - b. La existencia del derecho subjetivo lesionado por parte de una empresa privada.
  - c. Agotar los recursos ordinarios y extraordinarios existentes.
  - d. Que la sentencia se encuentre ejecutoriada.
5. La competencia para conocer y resolver la acción subjetiva o de plena jurisdicción es de:
  - a. La Contraloría General del Estado.
  - b. Los jueces constitucionales de primer nivel.
  - c. Los tribunales de casación.
  - d. Los tribunales de lo contencioso administrativo.
6. Las resoluciones sancionatorias adoptadas por el Servicio Nacional de Derechos Intelectuales en las que se determinen la existencia de violación de derechos de propiedad intelectual, pueden impugnarse en sede judicial a través de una acción:
  - a. De nulidad objetiva de cesión de derechos.
  - b. De pago por consignación.
  - c. De plena jurisdicción o subjetiva.
  - d. De reposición.
7. Identifique en cuál de los siguientes casos se puede interponer una acción subjetiva o de plena jurisdicción:
  - a. Para impugnar una resolución de visto bueno.
  - b. Para impugnar una resolución sancionatoria de multa.
  - c. Para impugnar una sentencia que ha negado una acción de *habeas data*.
  - d. Para apelar la prisión preventiva.

8. Identifique en cuál de los siguientes casos se puede interponer una acción subjetiva o de plena jurisdicción:
- a. Para impugnar una resolución de desahucio.
  - b. Para impugnar una glosa de Contraloría.
  - c. Para impugnar una sentencia que ha negado una acción de *habeas corpus*.
  - d. Para apelar un auto de llamamiento a juicio.
9. La acción que tutela el cumplimiento de una norma jurídica objetiva de carácter administrativo y que puede proponer la persona que tenga interés directo se conoce como:
- a. Acción de anulación objetiva o por exceso de poder.
  - b. Acción de discrecionalidad.
  - c. Acción de protección.
  - d. Acción de repetición.
10. La acción de anulación objetiva o por exceso de poder se tramita en trámite:
- a. Sumario.
  - b. Ejecutivo.
  - c. Ordinario.
  - d. Monitorio.

[Ir al solucionario](#)

¿Dio respuesta a la autoevaluación? ¿Cuántas preguntas acertó y cuántas no? Revise nuevamente las preguntas donde no acertó correctamente.

**Ahora, luego de esta nueva revisión compare sus respuestas en el solucionario para que realice una retroalimentación de esta actividad.**



## Unidad 3. La acción de lesividad

### 3.1. Antecedentes y consideraciones previas

La acción de lesividad en el Ecuador, como mecanismo de control de legalidad de los actos administrativos dictados por la autoridad pública, no ha tenido un desarrollo práctico efectivo, las regulaciones normativas que han normado su procedencia han sido limitadas, no se ha observado un ejercicio procedimental importante en términos cuantificables por la modesta casuística existente.

La crítica de algunos administrativistas en torno a la institución de la lesividad ha sido drástica en cuanto se ha cuestionado la lógica de que la propia administración pretenda, a través de la vía judicial, que se declare extinguido un acto administrativo dictado por esta.

Fernández Mourillo (como se citó en Costa, 2017, p. 87) señala que es imposible que la administración vuelva sobre sus propios actos porque, siendo en todo caso emanación de su autoridad y debiendo acatarlos los administrados que pueden hacer de ellos base de sus actividades, sería no solo un contrasentido sino una injusticia que se admitiese la posibilidad de deshacer lo hecho, quedando así en el aire la seguridad de los que, al amparo de una resolución administrativa, procedieron.

Se han vertido también criterios que se orientan a justificar si se quiere el derecho de la administración para declarar lesivo un acto expedido por esta, asumiendo que no es legítimo permitir que se generen derechos a partir de un acto ilegítimo:

Según Álvarez Tabio (1954, p. 52), la administración no puede volver per se sobre sus actos propios, por una parte, y también debe mentarse, por otra, que sería absurdo mantener una situación ilegal; por ello, tan pronto como la administración descubra sus propios yerros debe estar facultada para someter a revisión judicial aquellos actos que resulten perjudiciales a sus intereses.

Le invito a poner mucha atención al desarrollo e indicaciones que daremos sobre la acción de lesividad, en principio puede serle confuso el hecho de que la administración pública declare lesivo un acto dictado por esta misma, sin embargo, los fundamentos y características que le asisten deben ser comprendidos en el contexto de la primacía del interés público por sobre el particular. Ampliaremos esto más adelante con interesantes ejemplos, manténgase atento a nuestras explicaciones.

### 3.2. Concepto de lesividad

Para comprender el concepto de lesividad en el contexto procesal, le invito a revisar el numeral 2.11. del texto básico, aquí encontrará interesantes enfoques que le permitirán formarse un amplio criterio sobre esta institución.

Autores como Aguilar (2006), Gonzales Pérez (1958) y Lowenrosen (1968) señalan algunos referentes sobre esta figura, por ejemplo, que esta acción se presenta como una excepción pues deja de lado las potestades de auto tutela de la administración pública y le obliga a recurrir a la instancia judicial; que su objeto es la pretensión deducida por una entidad pública en relación con un acto de la misma que no puede revocar; que la acción procede cuando resulta imposible en sede administrativa revocar un acto administrativo que se encuentra firme, y que generó derechos subjetivos que están en ejecución o han sido ejecutados.

Tenga presente que el acto lesivo es aquel que genera un perjuicio jurídico al órgano de la administración pública; un sector de la doctrina estima que la lesión jurídica necesariamente debe estar acompañada de una lesión económica (Nieto, 1961).

Recuerde que la administración, por sí misma, no anula el acto administrativo, lo que hace es expedir la declaración de lesividad como una acción previa a la demanda en sede judicial a través de la acción contencioso administrativa.

Así mismo, tenga presente que la calidad de accionante la tiene la Administración pública y el accionando o demandado es la persona natural o jurídica a quien o quienes se les reconoció derechos con el acto administrativo expedido por el órgano o la autoridad pública. Finalmente,

será el contencioso administrativo quien declare en sentencia la no subsistencia del acto administrativo del cual se generó aquel derecho.



## Semana 6

### Unidad 3. La acción de lesividad

#### 3.3. Regulaciones normativas en el Ecuador

Históricamente, la evolución normativa sobre la acción de lesividad y su desarrollo ha sido pausada, podría asumirse que antes de la vigencia del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) y del Código Orgánico Administrativo (COA) su regulación era dispersa e inexacta, sin reglas procedimentales claras para su ejercicio.

La acción de lesividad es un proceso contencioso singular por cuanto la legitimación pasiva se invierte, como lo habíamos anticipado en el acápite anterior, no es precisamente el órgano de la administración pública la parte demandada, en este caso asume este la calidad de actor.

Conforme al COGEP esta acción se puede proponer dentro de la jurisdicción contencioso administrativa, el número 3 del art. 326 en forma expresa dice:

*“Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones; (...) “3. La de lesividad que pretende revocar un acto administrativo que genera un derecho subjetivo a favor del administrado y que lesiona el interés público. (...)”.*”

El COA en su art. 115 sobre la acción de lesividad señala:

*“Con la finalidad de proponer la acción de lesividad ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente, las máximas autoridades de las respectivas administraciones públicas, previamente deberán, de oficio o a petición de parte, declarar lesivos para el interés público los actos administrativos que generen derechos para la persona a la que el acto administrativo provoque efectos individuales de manera directa, que sean legítimos o que contengan vicios convalidables.*”



*La declaración judicial de lesividad, previa a la revocatoria, tiene por objeto precautelar el interés general. Es impugnabile únicamente en lo que respecta a los mecanismos de reparación decididos en ella."*

Para la declaratoria de lesividad por parte de la autoridad de la administración pública, se atenderá lo que regula el COA en su art. 116, siendo que la declaratoria debe realizarse dentro de los tres años a partir de la notificación del acto administrativo que se estima es lesivo; mientras que para presentar la acción en sede judicial se observará el término dispuesto en el 306 del COGEP.

*"Artículo 306.- Oportunidad para presentar la demanda. (...) 4. La acción de lesividad podrá interponerse en el término de noventa días a partir del día siguiente a la fecha de la declaratoria de lesividad."*

Como profesional en formación y futuro administrativista recuerde que la administración pública recurre a la acción de lesividad para dejar sin efecto aquellos actos que fueron dictados por esta y que, por sí misma, no puede revocar; se trata de actos que pueden ser favorables para una persona, pero generan una afectación al interés público en general.

Para mejorar la comprensión del tema propuesto, le invito a leer el numeral 2.12. del texto básico, estoy seguro de que podrá ampliar su conocimiento y desarrollar destrezas para su autoaprendizaje.



### Actividades de aprendizaje recomendadas

A continuación, vamos a revisar un caso práctico sobre la acción de lesividad, para esto le sugiero atender las siguientes estrategias:

- Mire el microvideo [La Acción de Lesividad](#) (semana 6), estoy seguro de que le facilitará su proceso de aprendizaje.
- Visite el siguiente [Link](#) e identifique el Registro Oficial No. 486 del 13 de mayo de 2019 y, dentro de este, la **Resolución No. 042** expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

- Analice la resolución en referencia y, principalmente, la declaratoria de lesividad del acto de naturalización de Julián Assange por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, y su disposición para que se proceda a presentar la acción de lesividad ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrado de Quito.

Conocer acerca de la acción de lesividad ha sido muy interesante, ¿no es verdad? Tengo la certeza de que ha elevado su nivel de comprensión sobre esta institución, lo cual le favorece indudablemente para alcanzar los resultados de aprendizaje previstos.

Continuemos con el aprendizaje mediante su participación en la autoevaluación.



### Autoevaluación 3

**Lea con atención cada uno de los enunciados que se presentan**

**a continuación, y seleccione la única respuesta correcta.**

1. La demanda que se propone con el fin de revocar un acto administrativo que ha generado un derecho subjetivo a favor del administrado y que ha lesionado el interés público, se conoce como:
  - a. Acción de nulidad.
  - b. Acción por silencio administrativo.
  - c. Acción de lesividad.
  - d. Acción objetiva por exceso de poder.
2. Previo a la presentación de la acción de lesividad en la jurisdicción contencioso administrativa, es indispensable que en sede administrativa se expida la:
  - a. Declaratoria de utilidad pública.
  - b. Declaratoria de lesividad.
  - c. Declaratoria de abandono de la acción.
  - d. Declaratoria de caducidad.
3. Tratándose de la acción de lesividad, el actor o accionante es:
  - a. La administración pública.
  - b. La persona natural a quien se le reconoció el derecho.
  - c. La administración privada.
  - d. La persona jurídica a quien se le reconoció el derecho.
4. En la acción de lesividad, el demandado es:
  - a. La administración pública.
  - b. El Estado.
  - c. La persona natural o jurídica a quien o quienes se les reconoció derechos.
  - d. El gobierno.

5. La declaratoria de lesividad que efectúa la administración pública es un:
- Hecho administrativo.
  - Contrato administrativo.
  - Acto normativo.
  - Acto administrativo.
6. La declaratoria de lesividad en sede administrativa se encuentra regulada por el:
- COGEP.
  - COA.
  - COOTAD.
  - COIP.
7. La sustanciación de la acción de lesividad en sede judicial se encuentra regulada por el:
- COA.
  - LOTAIP.
  - LOSEP.
  - COGEP.
8. El trámite para sustanciar la acción de lesividad en la jurisdicción contencioso administrativa es el:
- Monitorio.
  - Ejecutivo.
  - Sumario.
  - Ordinario.
9. Si han transcurrido tres años a partir de la notificación del acto administrativo que se pretende revocar, se produce la:
- Prescripción de la potestad revocatoria.
  - Abandono de la potestad revocatoria.
  - Desistimiento de la potestad revocatoria.
  - Caducidad de la potestad revocatoria.

10. A partir de la fecha de la declaratoria de lesividad, la demanda en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo se la debe proponer en el término de:
- a. 90 días.
  - b. 60 días.
  - c. 30 días.
  - d. 15 días.

[Ir al solucionario](#)

¿Dio respuesta a la autoevaluación? ¿Cuántas preguntas acertó y cuántas no? Revise nuevamente las preguntas donde no acertó correctamente.

**Ahora, luego de esta nueva revisión compare sus respuestas en el solucionario para que realice una retroalimentación de esta actividad.**



## Semana 7

---

### Revisión de los contenidos de las unidades 1 y 2

En esta semana, usted va a realizar un importante proceso de retroalimentación de las instituciones jurídicas revisadas en las unidades 1 y 2, con las indicaciones que a continuación se proponen podrá fortalecer sus competencias como profesional en formación jurídica:

- Identifique las preguntas o dudas que tenga en torno a las actividades de aprendizaje calificadas, las actividades recomendadas y/o temas específicos estudiados en estas unidades.
- Realice las autoevaluaciones de las unidades 1 y 2, este ejercicio le permitirá conocer en qué medida ha comprendido los temas propuestos, luego verifique las respuestas en el solucionario que se encuentra al final de esta guía.
- Exponga sus comentarios e interactúe con su tutor a través del chat de consultas y tutorías.



## Semana 8

---

### Revisión de los contenidos de la unidad 3

En esta semana usted va a realizar un importante proceso de retroalimentación de las instituciones jurídicas revisadas en la unidad 3, con las indicaciones que a continuación se proponen podrá fortalecer sus competencias como profesional en formación jurídica:

- Identifique las preguntas o dudas que tenga en torno a las actividades de aprendizaje calificadas, las actividades recomendadas y/o temas específicos estudiados en esta unidad.
- Realice la autoevaluación de la unidad 3, este ejercicio le permitirá conocer en qué medida ha comprendido los temas propuestos, luego verifique las respuestas en el solucionario que se encuentra al final de esta guía.

- Exponga sus comentarios e interactúe con su tutor a través del chat de consultas y tutorías.



## Actividades finales del bimestre

### Actividad 1

- Al finalizar el primer bimestre, y una vez que ha estudiado importantes instituciones del derecho procesal administrativo, le invito a mirar el siguiente caso interactivo que contiene un escenario en el que podrá evidenciar el vínculo entre la teoría y la práctica.
- Analice el caso propuesto, identifique las características de la acción judicial planteada, registre sus dudas o comentarios, y participe en el chat de tutorías previsto.

[Acción subjetiva o de plena jurisdicción](#)



## Segundo bimestre

### Resultado de aprendizaje 2

- Aplica las instituciones del derecho procesal administrativo en el análisis de casos relacionados con la administración pública.

Para alcanzar el resultado de aprendizaje en la presente unidad, se aplicará una metodología combinada entre lecturas comprensivas, análisis de normativa, ejemplos prácticos (casos), autoevaluaciones y recursos digitales que permitan la interacción efectiva y generen, en forma propositiva, la comprensión de los contenidos planificados.

### Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



#### Semana 9

## Unidad 4. Las acciones especiales

### 4.1. Acción de pago por consignación

En la jurisdicción contencioso administrativa es factible presentar otras acciones definidas por la ley como “especiales”, entre estas se encuentra la acción de pago por consignación.

Previo a analizar algunas particularidades sobre esta acción, ponemos a su consideración algunos elementos conceptuales que han aportado algunos doctinantes, así, se ha mencionado que consignar significa señalar, destinar el rédito o producto de una heredad o efecto para el pago de una cantidad o renta. Enviar mercaderías a un corresponsal. Depositar judicialmente el precio de una cosa o cualquiera cantidad. Dar por escrito un dictamen, voto u opinión. Especificar la pagaduría correspondiente a obligaciones determinadas. Designar un lugar para colocar en él alguna cosa. Depositar.



Manuel Osorio, sobre el término consignar en su Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales 1ª Edición Electrónica, refiere además lo siguiente: “que Capitant recoge los siguientes significados: depósito de sumas de dinero o valores que hace el deudor en una caja pública cuando su acreedor no puede o no quiere recibirlas. | Depósito de una mercadería en poder de un comisionista, que se encarga de venderla. | Entrega de sumas o valores en una caja pública, para garantizar obligaciones asumidas por un particular frente al Estado o a un organismo público, en virtud de una disposición legal o de un contrato. Según ese mismo autor, la primera de esas acepciones corresponde al derecho civil y al procesal civil; la segunda, al derecho comercial, y la tercera, al derecho administrativo.”

Para identificar las características de la consignación, le propongo la revisión del numeral 3.4. del texto básico, le aseguro los conceptos ahí descritos le permitirán tener una visión precisa de esta figura.

Me parece oportuno, a continuación, señalar algunas consideraciones respecto de la acción de pago por consignación, por lo que le invito a reflexionar y a compartir sus criterios a través del chat de tutorías planificado.

Por ejemplo, nuestro Código Civil establece reglas y condiciones para que el pago por consignación se realice en forma eficaz, concuerda la norma con la doctrina en cuanto a que el pago puede hacérselo sin voluntad del acreedor; la norma hace alusión al depósito de la cosa que se debe.

Ahora bien, en el art. 326 del COGEP se incluye como una acción contencioso administrativa de carácter especial la de pago por consignación cuando la o el consignador o consignatario sea el sector público comprendido en la Constitución de la República, la norma referida dice:

*“Art. 326, (...) 4 Las especiales de: (...) a) El pago por consignación cuando la o el consignador o consignatario sea el sector público comprendido en la Constitución de la República.”*

Inicialmente se observa que el art. 326 hace alusión a dos calidades que puede tener la institución pública, la de consignador, es decir, cuando entrega el valor por concepto de una obligación pendiente o exigible; y la de consignatario, esto es cuando la institución pública es a quien se le hace el pago.

Hay que atender que la calidad de consignatario la ha tenido el órgano o entidad de la administración pública, por ejemplo, tratándose de asuntos litigiosos en los que el administrado ha recurrido a la consignación a efecto de que se suspenda la ejecución del procedimiento coactivo en los términos del art. 317 del COGEP.

*“Para que el trámite de las excepciones suspenda la ejecución coactiva, será necesaria la consignación del diez por ciento de la cantidad a la que asciende la deuda, sus intereses y costas, aun en el caso de que dichas excepciones propuestas versaren sobre falsificación de documentos o sobre prescripción de la acción.*

*Si el deudor no acompaña a su escrito de excepciones la prueba de consignación, no se suspenderá el procedimiento coactivo y el procedimiento de excepciones seguirá de esa forma (...)*”

Actuando en este caso el órgano del sector público como consignatario, son aplicables las reglas del COGEP para iniciar el procedimiento de excepciones a la coactiva, tal como lo dispone su art. 315 en concordancia con el art. 317 antes citado:

*“El procedimiento ordinario será aplicable a todos los procesos de conocimiento en los que se propongan excepciones a la coactiva.*

*Para el caso de excepciones a la coactiva, la o el juzgador calificará la demanda en el término previsto para el procedimiento ordinario, citará al funcionario ejecutor a fin de que suspenda el procedimiento de ejecución y convocará en dicha calificación a audiencia conforme con las reglas generales de este Código.”*

Queda claro que el trámite de excepciones se sustancia en procedimiento ordinario en correspondencia con la competencia atribuida a los Jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el numeral 10 del art. 2017 del Código Orgánico de la Función Judicial en relación con conocer los juicios de excepciones a la coactiva en materia no tributaria.

Lorena Vicuña (2015) sobre este particular señala que en materia contencioso administrativa los administrados pueden utilizar esta modalidad de pago y satisfacer sus acreencias ante los organismos de la administración pública. Agrega la autora que no sería muy frecuente que la administración pública consigne pagos, pero, en todo caso, que los

problemas que podrían derivarse deberán ser resueltos a través de los procedimientos contenciosos administrativos.

Podemos acotar que, efectivamente, con el desarrollo jurisprudencial desde la vigencia del COGEP hasta la presente fecha, se han conocido algunos escenarios en los que el sector público ha comparecido como actor en calidad de consignador con la pretensión de que el tribunal disponga un pago en favor de otros.

Le invito a conocer un caso práctico en el que un GAD municipal como legitimado activo presenta una acción de pago por consignación con la pretensión de que el contencioso autorice y ejecute el pago por concepto del valor fijado por la expropiación de una propiedad a favor de quienes fueron propietarios del inmueble.

Tengo la certeza de que este caso le aportará un mejor nivel de comprensión, a continuación revise el siguiente extracto jurisprudencial.

*Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito. Proceso Nro. 17811201900713*

2) Con fecha 24 de noviembre del 2017, las 09h29, dentro de la presente causa se emitió la sentencia, en la cual en su parte pertinente se dispuso: "...Aceptar la demanda de pago por consignación propuesta por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo; en consecuencia, se ordena la entrega del valor de cuarenta y seis mil trescientos noventa dólares de los Estados Unidos de América con 94/100 (USD. 46.390,94) a los señores Luis Alberto Loor Varela y Aura Elizabet Dueñas Domínguez, para el efecto, una vez que se ejecutorie el presente fallo, ofíciase al Gerente General de BANEQUADOR B.P. a fin de que realice el pago del valor antes referido a favor de los señores Luis Alberto Loor Varela y Aura Elizabet Dueñas Domínguez...";

Fuente: <http://consultas.funcionjudicial.gob.ec/informacionjudicial/public/informacion.jsf>

Al no determinarse en forma expresa en el COGEP, ni el plazo o el término para interponer la acción de pago por consignación, habrá que observar el numeral 7 del art. 306 que menciona que en el caso de las demás acciones que sean de competencia de las o los juzgadores, el término o plazo será el determinado en la ley de acuerdo con la naturaleza de la pretensión.

Atendiendo lo previsto en el art. 327 del COGEP, la acción de pago por consignación se sustanciará en trámite sumario, de acuerdo a las reglas dispuestas en el art. 333 (numeral 4), este se desarrollará en audiencia única con dos fases, la primera de saneamiento, fijación de los puntos en debate y conciliación, y la segunda, de prueba y alegatos. Esta audiencia se realizará en el término máximo de treinta días a partir de la contestación a la demanda.

## 4.2. Acción por responsabilidad objetiva del Estado

La acción por responsabilidad objetiva del Estado también tiene el carácter de especial conforme lo preceptúa el COGEP en su art. 326, literal c). Se trata de un mecanismo de tutela de los derechos, tiene carácter indemnizatorio y reparador del daño cuando el perjuicio ha sido ocasionado como consecuencia de acciones u omisiones derivadas de la prestación deficiente de un servicio público.

El desarrollo jurídico y doctrinario de la teoría de la responsabilidad extracontractual del Estado ha merecido un permanente debate histórico acerca de su naturaleza y en perspectiva de determinar su configuración a partir de la identificación de sus elementos subjetivos y objetivos.

Atendiendo la metodología de estudio propuesta, le recomiendo revisar el numeral 3.5. del texto básico para abordar en forma amplia la comprensión de esta institución a partir de los importantes aportes conceptuales referenciados y el marco jurídico aplicable.

En cuanto a la competencia para conocer y resolver las acciones por responsabilidad objetiva del estado, el número 8 del art. 217 del Código Orgánico de la Función Judicial refiere que es una de las atribuciones de las juezas y jueces que integran las Salas de lo Contencioso Administrativo:

*“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 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.”*

La acción especial por responsabilidad objetiva del Estado se propone en forma independiente de la acción subjetiva o de plena jurisdicción y de la objetiva o de anulación, se demanda por la vía contenciosa y se sustancia en trámite ordinario.

Indudablemente que los casos de responsabilidad objetiva del Estado son relevantes dentro del derecho procesal administrativo y, precisamente, para profundizar en la lectura del marco normativo que regula esta institución le propongo la revisión de los arts. 11, (número 9), 53, 54, 97, 172, 233 de la [CRE](#).

#### **4.2.1. La acción de repetición**

Partiendo de la revisión de la norma jerárquicamente superior, el inciso tercero del número 9 del art. 11 de la CRE, indica que 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.

Para materializar lo dispuesto en la norma constitucional se observará lo normado en el art. 328 del COGEP.

*“En los casos en que la sentencia declare la responsabilidad de las autoridades, servidoras o servidores públicos en el desempeño de sus cargos o las personas de derecho privado que ejerzan potestad pública en virtud de concesión o delegación a la iniciativa privada, se ordenará que se inicie el proceso de repetición contra todos aquellos quienes tendrán responsabilidad solidaria hasta la solución total de la obligación.*

*La repetición se sustanciará ante las o los juzgadores de lo contencioso administrativo mediante procedimiento ordinario.”*

Me parece importante que usted, en forma complementaria, conozca algunas reglas que sobre la acción judicial de repetición, prescribe el COA en su art. 344:

*“Una vez declarada la responsabilidad extracontractual del Estado y efectuado el pago completo de la respectiva indemnización, la máxima autoridad de la institución responsable propondrá una acción de repetición que se sujetará al trámite ordinario previsto en el Código Orgánico General de Procesos, ante los jueces de lo contencioso administrativo. En este tipo de procesos no cabe reconvencción.*

*Si varias instituciones públicas han sido declaradas responsables, propondrán en forma conjunta la acción de repetición si los demandados tienen sus domicilios en el mismo distrito judicial; caso contrario, coordinarán la presentación de las demandas que correspondan.*

*La acción de repetición procede cuando el daño es consecuencia de la actuación u omisión con dolo o culpa grave de la o del servidor, que deberá ser declarada en el proceso judicial.*

*En caso de pluralidad de las o los servidores públicos que hayan actuado con dolo o culpa grave, el valor de las reparaciones a las que haya lugar, se distribuirá de acuerdo con la responsabilidad de la o del servidor y su grado de participación.*

*La acción prescribirá en cuatro años contados a partir de la fecha en que se efectuó el pago único o el último, si se efectuó en cuotas.”*

Recuerde un detalle muy importante, la acción de repetición también puede accionarse como consecuencia de las sentencias expedidas dentro de los procesos de garantías jurisdiccionales o de sentencias o resoluciones de organismos internacionales de protección de derechos. En este contexto le invito a revisar el art. 67 de la [Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional](#).



### **Actividades de aprendizaje recomendadas**

Con el objetivo de retroalimentar el conocimiento sobre los temas estudiados en esta semana, le propongo revisar los siguientes recursos siguiendo las indicaciones que a continuación le sugiero:

- Analice un caso en el que se declaró la responsabilidad objetiva del Estado porque el muro del estadio de Leitillo, ubicado en el cantón

Patate de la provincia de Tungurahua ocasionó el desplome de la vivienda de los demandantes, producto de lo cual fallecieron dos ciudadanos, además de haberse provocado la destrucción total de la vivienda y el menaje de su hogar. Proceda a leer el [numeral 2 de la Resolución](#).

- Con la siguiente actividad mejorará su nivel de conocimiento sobre la acción de repetición, lo que debe hacer es leer la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dentro del [CASO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL CAMBA CAMPOS Y OTROS VS. ECUADOR](#);
- Luego del análisis de estos casos prácticos, no olvide compartir y exponer su criterio en el chat de tutorías programado.



## Semana 10

### Unidad 4. Las acciones especiales

#### 4.3. Acción de nulidad de contrato propuesta por el procurador general del Estado

Otra acción especial que puede presentarse en la jurisdicción contencioso administrativa es la de nulidad de contrato propuesta por el procurador general del Estado, conforme al fundamento constitucional previsto en el número 4 del art. 237 de la CRE que, taxativamente, le faculta a esta autoridad “controlar con sujeción a la ley los actos y contratos que suscriban los organismos y entidades del sector público”.

Para su formación integral como futuro abogado, es relevante que se acostumbre a revisar las concordancias sobre los temas propuestos, por ello le recomiendo revisar los arts. 2, 3 y 5 de la [Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado](#), y el número 8 del art. 3 del [Reglamento Orgánico Funcional de la Procuraduría General del Estado](#), a efecto de que tenga presente el ámbito de atribuciones del procurador general.

La acción nulidad a demandarse recae sobre el ámbito de los contratos administrativos o públicos; la nulidad puede radicar en los yerros de forma

o de fondo que pueda tener el proceso contractual o en la inobservancia de elementos y requisitos que la ley ha establecido para su validez.

Para comprender el fundamento doctrinario de la nulidad del contrato público y otros aspectos medulares en el tratamiento de esta acción, como son las causales de nulidad en contratación pública, le invito a revisar el numeral 3.8. del texto básico en su parte pertinente y con esto afianzar la comprensión del tema.

#### **4.4. Acciones derivadas de las controversias en contratación pública**

Con la sola lectura de este subtema se infiere que es posible demandar en la jurisdicción contencioso administrativa cuando se presenten controversias en los procesos de contratación pública.

Como un insumo para iniciar el estudio de este tema le sugiero la revisión del numeral 3.9. del texto básico para que recuerde en forma detallada las características del contrato administrativo.

Necesariamente, debemos referenciar el art. 60 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCPP) que dice:  
*“Los contratos a los que se refiere esta Ley, celebrados por las Entidades Contratantes, son contratos administrativos.”*

Con relación a las controversias derivadas de los contratos celebrados entre la administración pública y los particulares, y en concordancia con su reglamento<sup>1</sup>, el art. 105 de la LOSNCPP textualmente señala:

Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional de Contratación Pública “Art. 163.- Contencioso Administrativo.- De no pactarse cláusula compromisoria o no acordarse ventilar mediante solución arbitral, las controversias se sustanciarán ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, con jurisdicción en el domicilio del demandado, observando lo previsto en la ley de la materia.”

*“De surgir controversias en que las partes no concuerden someterlas a los procedimientos de mediación y arbitraje y decidan ir a sede judicial, el procedimiento se lo ventilará ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso*



*Administrativo aplicando para ello la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.”*

El Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) ratifica la competencia de los juzgadores del Contencioso Administrativo para conocer y resolver aquellas controversias derivadas de la contratación pública. Como una actividad de investigación le invito a usted a revisar las atribuciones de las juezas y jueces que integran las Salas de lo Contencioso Administrativo, consultando el art. 217 del [COFJ](#).

El [COGEP](#), en forma precisa, en el número 4 de su art. 326 reconoce que esta acción contenciosa de carácter especial tiene por objeto presentar impugnaciones por derechos que se hayan vulnerado como resultado de actos administrativos dictados dentro de las diferentes fases de la contratación pública.

Tenga presente que el término para presentar la acción en este tipo de controversias es de cinco años de acuerdo a lo previsto en el número 3 del art. 306 del código antes citado.

Para mejorar la comprensión del tema propuesto le invito a leer el numeral 3.9. del texto básico, estoy seguro de que podrá ampliar su conocimiento y desarrollar destrezas para su autoaprendizaje.



### **Actividades de aprendizaje recomendadas**

Con el objetivo de retroalimentar el conocimiento sobre los temas estudiados en esta semana, le propongo revisar los siguientes recursos siguiendo las indicaciones que a continuación le sugiero:

- Mire el microvideo [Las Acciones Especiales](#) (semana 10), estoy seguro de que le facilitará su proceso de aprendizaje
- Lea en forma pausada la siguiente [Resolución](#) expedida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en lo principal analice la comparecencia de la Procuraduría General del Estado demandando la nulidad de un contrato administrativo.
- Revise detenidamente la siguiente [Resolución](#) expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo en la que se niega

un recurso de casación interpuesto de una sentencia que acepta una acción en materia de contratación pública.

- No olvide exponer su criterio o comentarios en el chat de tutorías y consultas programado, con seguridad tendremos una interesante interacción.

Le invito a reforzar sus conocimientos participando en la siguiente autoevaluación:



## Autoevaluación 4

**Lea con atención cada uno de los enunciados que se presentan**

**a continuación, y seleccione la única respuesta correcta.**

1. Una de las acciones que se pueden presentar en la jurisdicción contencioso administrativa es la de:
  - a. Pago por consignación.
  - b. Novación.
  - c. Prescripción adquisitiva de dominio.
  - d. Apelación.
  
2. La acción de pago por consignación de acuerdo con el Código Orgánico General de Procesos es de tipo:
  - a. General.
  - b. Supletoria.
  - c. Especial.
  - d. Provisional.
  
3. Conforme a la doctrina, consignar significa:
  - a. Depositar judicialmente el precio de una cosa o cualquier cantidad.
  - b. Impugnar una decisión administrativa.
  - c. Inspeccionar una propiedad.
  - d. Renunciar a un derecho.
  
4. Otra acción que se puede demandar ante el Tribunal Contencioso Administrativo es la de:
  - a. Responsabilidad privada.
  - b. Responsabilidad objetiva del Estado.
  - c. Responsabilidad provisional.
  - d. Responsabilidad subsidiaria.

5. La acción por responsabilidad objetiva del Estado tiene un fin de carácter:
  - a. Indemnizatorio y reparador del daño.
  - b. Sancionatorio.
  - c. Exculpatorio.
  - d. Vinculante.
6. La acción por responsabilidad objetiva del Estado en sede judicial se sustancia en trámite:
  - a. Monitorio.
  - b. Sumario.
  - c. Extraordinario.
  - d. Ordinario.
7. La acción de pago por consignación de acuerdo con el Código Orgánico General de Procesos se tramita en el procedimiento:
  - a. Oral.
  - b. Escritural.
  - c. Sumario.
  - d. Ejecutivo.
8. Para establecer la existencia de la responsabilidad objetiva del Estado, es determinante demostrar que ha existido:
  - a. La culpa.
  - b. El delito.
  - c. El cuasidelito.
  - d. El daño o lesión.
9. El derecho que ejerce el Estado contra las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas a que haya lugar, se conoce como:
  - a. Acción de tutela.
  - b. Acción extraordinaria de protección.
  - c. Acción de repetición.
  - d. Acción de revisión.

10. Una vez declarada la responsabilidad extracontractual del Estado y efectuado el pago completo de la respectiva indemnización, la máxima autoridad de la institución responsable propondrá una acción de repetición ante:
- a. Los jueces de primera instancia.
  - b. La Corte Constitucional.
  - c. La Corte Nacional de Justicia.
  - d. Los jueces de lo contencioso administrativo.

[Ir al solucionario](#)

¿Dio respuesta a la autoevaluación? ¿Cuántas preguntas acertó y cuántas no? Revise nuevamente las preguntas donde no acertó correctamente.

**Ahora, luego de esta nueva revisión compare sus respuestas en el solucionario para que realice una retroalimentación de esta actividad.**



## Unidad 5. El silencio administrativo

### 5.1. Antecedente del derecho de petición

En este apartado vamos a analizar la institución del silencio administrativo. En primer lugar, diremos que este tiene vínculo directo con el derecho de petición reconocido en el número 23 del art. 66 de la CRE, ubicado dentro de la categoría de los derechos de libertad:

*“Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades, y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo (...)”*

Recuerde que el derecho de petición como un derecho de libertad tiene el carácter de fundamental. Para Ferrajoli (1999, p. 37) son derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar.

De gran utilidad será revisar el numeral 3.1. del texto básico con el objetivo de revisar los conceptos que los doctrinantes han aportado sobre el derecho de petición.

### 5.2. Consideraciones doctrinarias sobre el silencio administrativo

Es importante que como futura abogada o abogado litigante, usted pueda identificar los requisitos elementales que deben concurrir en la procedencia del silencio administrativo, una institución que en el ejercicio práctico del procedimiento y del proceso contencioso administrativo en nuestro país no ha generado mayor incidencia como una garantía para el ciudadano en razón de su mismo desconocimiento, lo cual ha derivado en acciones frustradas que han buscado por la vía del silencio, satisfacer pretensiones inviables.

Leamos con atención lo que el tratadista Sotelo (1998) dice respecto de esta institución:

“El silencio administrativo puede definirse como una ficción que la ley establece en beneficio del interesado y en virtud del cual se considera estimada (silencio positivo) o desestimada (silencio negativo) la solicitud de aquel cuando la administración incumple el deber que tiene de resolver y se dan los demás requisitos exigidos por la ley. El silencio debe entenderse, siempre, como un complemento de la obligación de resolver.” (p. 99)

Le propongo a continuación la lectura de un extracto jurisprudencial expuesto por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en la que podrá identificar fácilmente la connotación del silencio administrativo:

Corte Nacional de Justicia. Sala de lo Contencioso Administrativo. Resolución No. 252 – 2012.

“(…) CUARTO.- 4.1.- La doctrina, en su gran mayoría, se alinea en el sentido que el silencio administrativo no es un acto administrativo, pues precisamente no cumple con ninguno de los requisitos que él requiere, careciendo en primer término del elemento esencial que es la voluntad de producir derechos u obligaciones, el silencio administrativo corresponde a una omisión, a una inacción, por tanto, no puede reflejarse en aquello esa intención. El acto administrativo se estudia como un acto jurídico, en el cual es elemento esencial una declaración dirigida a producir determinados efectos jurídicos, por el contrario, el silencio administrativo se produce cuando la administración se abstiene de expresar una declaración, de tal modo que demuestre ante el administrado un comportamiento ambiguo, vago y equívoco del cual no puede inferirse ni interpretarse expresión volitiva alguna. Como tal, el silencio administrativo no constituye un acto administrativo, sino que se trata de un hecho jurídico, un hecho al cual el derecho puede otorgar consecuencias jurídicas. (Benalcázar Guerrón, Juan Carlos, Derecho Procesal Administrativo Ecuatoriano, Jurisprudencia, Dogmática y Doctrina, Fundación Andrade & Asociados, Quito, 2007, pág. 231)(…)”

Para mejorar la comprensión del tema propuesto le invito a leer el numeral 3.2. del texto básico, estoy seguro de que podrá ampliar su conocimiento y desarrollar destrezas para su autoaprendizaje.

### 5.3. Reconocimiento jurídico del silencio administrativo en el Ecuador

La regulación normativa del silencio administrativo en el Ecuador podemos afirmar, ha sido confusa por la dispersión de normas administrativas que ha imperado durante décadas y que hoy parece haberse subsanado con la expedición del COA.

El art. 207 del [COA](#) en referencia al silencio administrativo señala lo siguiente:

*“Los reclamos, solicitudes o pedidos dirigidos a las administraciones públicas deberán ser resueltos en el término de treinta días, vencido el cual, sin que se haya notificado la decisión que lo resuelva, se entenderá que es positiva.*

*Para que se produzca el silencio administrativo, el acto administrativo presunto que surja de la petición, no debe incurrir en ninguna de las causales de nulidad prescritas por este Código.*

*El acto administrativo presunto que resulte del silencio será considerado como título de ejecución en la vía judicial. Al efecto, la persona interesada incluirá en su solicitud de ejecución una declaración, bajo juramento, de que no le ha sido notificada la decisión dentro del término previsto. Además, acompañará el original de la petición en la que aparezca la fe de recepción.*

*No serán ejecutables, los actos administrativos presuntos que contengan vicios invaliables, esto es, aquellos que incurren en las causales de nulidad del acto administrativo, previstas en este Código, en cuyo caso el juzgador declarará la inejecutabilidad del acto presunto y ordenará el archivo de la solicitud.*



De esta disposición normativa podemos obtener importantes reflexiones que a continuación le invito a analizar:

- El término para responder el reclamo, solicitud o pedido por parte de las administraciones públicas es de treinta días.
- Lo que se peticione a las administraciones públicas debe ser viable jurídicamente y no contrariar la norma constitucional.
- Se reconoce al silencio administrativo positivo como un título de ejecución en la vía judicial, por lo que el ciudadano se faculta para comparecer ante el juzgador en audiencia y demostrar que se ha producido el vencimiento del término legal para que la administración resuelva su petición.
- Ya no es necesario obtener la certificación del funcionario público con la indicación de vencimiento del término; es suficiente la declaración con juramento del peticionario de que no le ha sido notificada la decisión dentro del término previsto.

Para mejorar la comprensión del tema propuesto le invito a leer el numeral 3.3. del texto básico, estoy seguro de que podrá ampliar su conocimiento y desarrollar destrezas para su autoaprendizaje.



### **Actividades de aprendizaje recomendadas**

Como futura abogada o abogado administrativista, usted debe orientar y asesorar con seguridad la viabilidad y pertinencia de accionar el silencio administrativo; por ello le sugiero el desarrollo de estas actividades:

- Analice el siguiente extracto jurisprudencial sobre el silencio administrativo

“(...) la jurisprudencia ha considerado al silencio administrativo positivo como un derecho autónomo; y para que opere, conforme también lo ha señalado en forma reiterada la sala, es menester que se cumplan al menos los siguientes requisitos: (...) c) que lo solicitado, de ser aceptado, no esté afectado de nulidad absoluta o sea contrario a derecho... es necesario indicar que no toda petición puede ser reconocida como válida

vía silencio administrativo, porque se incurriría en el extremo de simplemente solicitar lo que a bien tenga el peticionario, y esperar a que transcurra el tiempo previsto en la ley sin recibir atención, para obtener como reconocido tal “derecho”, sin opción a valorar su pertinencia y procedencia. Es obvio que la petición debe ser conforme a derecho y no contraria al ordenamiento jurídico (...)

- Identifique en esta parte del fallo las características que debe reunir la petición para, en lo posterior, poder justificar la procedencia del silencio administrativo.
- No olvide exponer su criterio o comentarios en el chat de tutorías y consultas programado, con seguridad tendremos una interesante interacción.

Continuemos con el aprendizaje mediante su participación en la autoevaluación.



## Autoevaluación 5

**Lea con atención cada uno de los enunciados que se presentan a continuación, y seleccione la única respuesta correcta.**

1. El silencio administrativo tiene vínculo con el:
  - a. Derecho de protección.
  - b. Derecho de petición.
  - c. Derecho de participación política.
  - d. Derecho al buen vivir.
2. El derecho de petición se encuentra reconocido en:
  - a. El Código Orgánico Integral Penal.
  - b. La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
  - c. La Ley de Cultos.
  - d. La Constitución de la República.
3. El derecho de petición como derecho de libertad tiene el carácter de:
  - a. Fundamental.
  - b. Secundario.
  - c. Subsidiario.
  - d. Accesorio.
4. Doctrinariamente se reconocen dos clases de silencio administrativo:
  - a. Principal y secundario.
  - b. Sustantivo y adjetivo.
  - c. Positivo y negativo.
  - d. Adquisitivo y prescriptivo.

5. La jurisprudencia ha considerado al silencio administrativo como un derecho:
- Principal.
  - Autónomo.
  - Objetivo.
  - Abstracto.
6. De acuerdo con el Código Orgánico Administrativo, los reclamos, solicitudes o pedidos dirigidos a las administraciones públicas deberán ser resueltos en el término de:
- 15 días.
  - 30 días.
  - 45 días.
  - 120 días.
7. El acto administrativo presunto que resulte del silencio administrativo será considerado como:
- Título de ejecución.
  - Título de crédito.
  - Título de propiedad.
  - Declaración de parte.
8. La normativa que regula lo inherente al silencio administrativo es:
- La Ley de Modernización del Estado.
  - El Código Orgánico Administrativo.
  - La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
  - La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales.
9. La petición que el ciudadano dirige a la administración pública a efecto de que se produzca el silencio administrativo, no debe incurrir en:
- Las causales de nulidad establecidas en el COA.
  - Las causales de admisibilidad establecidas en el COOTAD.
  - Vicios de forma.
  - Vicios de fondo.

10. Para el reconocimiento del silencio administrativo, el interesado deberá incluir en su solicitud de ejecución como constancia de que no se le ha notificado la decisión en el tiempo previsto, una:
- a. Declaración de parte.
  - b. Confesión judicial.
  - c. Declaración bajo juramento.
  - d. Información sumaria.

[Ir al solucionario](#)

¿Dio respuesta a la autoevaluación? ¿Cuántas preguntas acertó y cuántas no? Revise nuevamente las preguntas donde no acertó correctamente.

**Ahora, luego de esta nueva revisión compare sus respuestas en el solucionario para que realice una retroalimentación de esta actividad.**

## Resultado de aprendizaje 3

- Resuelve casos y problemas derivados de las actuaciones administrativas usando el procedimiento y proceso administrativo.

Para alcanzar el resultado de aprendizaje en la presente unidad, se aplicará una metodología combinada entre lecturas comprensivas, análisis de normativa, ejemplos prácticos (casos), autoevaluaciones y recursos digitales que permitan la interacción efectiva y generen en forma propositiva la comprensión de los contenidos planificados.

## Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



### Semana 12

## Unidad 6. Disposiciones comunes al procedimiento contencioso administrativo en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP)

### 6.1. Competencia

El COGEP en el art. 299 regula la competencia del órgano jurisdiccional que avocará conocimiento de la acción propuesta en los siguientes términos:

*“En las controversias en las que el Estado o las instituciones que comprenden el sector público, determinadas por la Constitución, sea el demandado, la competencia se radicará en el órgano jurisdiccional del lugar del domicilio de la o del actor. Si es actor, la competencia se fijará en el lugar del domicilio del demandado.”*

Tenga presente que las instituciones que integran el sector público pueden intervenir generalmente en calidad de demandados, una excepción de aquello, como lo revisamos antes, es el caso de la acción de lesividad en donde es el órgano de la administración quien asume la calidad de legitimado activo o actor.

El hecho de que la competencia se radique en el lugar del domicilio del demandado, sin importar si el Estado o la institución pública es accionante o accionada, presupone una suerte de garantía para que el administrado o particular pueda acceder a la justicia en la calidad de parte procesal que corresponda, en el lugar de su domicilio, buscando cierto equilibrio en el escenario en el que se va a litigar frente al Estado.

Tenga presente que el órgano jurisdiccional del lugar del domicilio del actor son los jueces que integran el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, conforme lo establece el art. 216 del COFJ y sus atribuciones determinadas en el art. 217 del mismo cuerpo normativo.

La revisión de las referencias conceptuales sobre la competencia y su conexidad con la jurisdicción las podrá encontrar en el numeral 4.1. del texto básico, esto le va a permitir reforzar su conocimiento respecto del tema propuesto.

## 6.2. Objeto de la jurisdicción contencioso administrativa

Para delimitar el objeto de la jurisdicción contencioso administrativa hay que revisar el art. 300 del COGEP que detalla en forma concreta los dos fines que con este proceso se persiguen:

*“Las jurisdicciones contencioso-tributaria y contencioso-administrativa previstas en la Constitución y en la ley, tienen por objeto tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos o contratos del sector público sujetos al derecho tributario o al derecho administrativo; así como, conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico-tributaria o jurídico-administrativa, incluso la desviación de poder.”*

De la disposición transcrita es fácil comprender que, por una parte, se busca garantizar el principio de tutela judicial efectiva, principio que se enmarca dentro de lo preceptuado en el art. 75 de la carta magna, y que significa que toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión.

El control de legalidad, por otra parte, le conmina al juzgador a revisar la actuación del órgano de la administración que ha expresado su voluntad de derecho público a través de las distintas formas administrativas (actos, hechos, contratos administrativos, actos normativos de carácter administrativo).

Le invito a usted, como profesional en formación jurídica, a ampliar en el texto básico la revisión del numeral 4.2. sobre el tema planteado que, indudablemente, reviste otras particularidades sobre el objeto de la jurisdicción contencioso administrativa en el Ecuador.

### **6.3. Administración Pública**

El término administración pública y todo el andamiaje institucional que engloba es una cuestión trascendental dentro del estudio del derecho procesal administrativo, por ello, usted como futura o futuro abogado administrativista deberá reconocer con precisión cuáles son las instituciones que la integran.

Conforme al art. 301 del COGEP se entenderá que forman parte de la administración pública todos aquellos organismos señalados en la Constitución.

Ahora bien, si revisamos el art. 227 de la CRE encontramos que la administración pública constituye un servicio a la colectividad, este servicio de carácter público se infiere que es prestado desde diferentes estamentos u órganos y, precisamente, la misma constitución en el art. 225 establece la integración del sector público en el siguiente orden:

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



4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para la prestación de servicios públicos.

Un aspecto importante que le hago notar es que el inciso tercero del art. 301 del COGEP reconoce la sujeción a la jurisdicción contencioso administrativo de las empresas privadas que, por tener la calidad de concesionarios o delegatarios del Estado, presten servicios públicos.

Por lo que se infiere que si una de estas personas jurídicas de derecho privado causa perjuicios por acción u omisión durante la administración, prestación, ejecución de la obra o servicio público, podría ser demandada en esta jurisdicción.

#### 6.4. Legitimación activa y pasiva

La legitimidad procesal diferente a la capacidad jurídica, lo advierte Pallares, es la facultad de poder actuar en el proceso como actor, como demandado o como tercero, o representando a estos. Dentro de la controversia se identifica la legitimación activa y la pasiva.

El legitimado activo es quien propone la demanda, en este caso, quien deduce la acción contencioso administrativa, sobre esto el art. 303 del COGEP determina que quienes tienen legitimidad para presentar las diferentes acciones contencioso administrativas, teniendo dicha calidad quienes a continuación se detallan:

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

*2. Las instituciones y corporaciones de derecho público y las empresas públicas que tengan la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo, siempre que la acción tenga como objeto la impugnación directa de las disposiciones tributarias o administrativas, por afectar a sus intereses.*

*3. La o el titular de un derecho subjetivo derivado del ordenamiento jurídico, que se considere lesionado por el acto o disposición impugnados y pretenda el reconocimiento de una situación jurídica individualizada o su restablecimiento.*

*4. La máxima autoridad de la administración autora de algún acto que, en virtud de lo prescrito en la ley, no pueda anularlo o revocarlo por sí misma.*

*5. La persona natural o jurídica que pretenda la reparación del Estado cuando considere lesionados sus derechos ante la existencia de detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado, inadecuada administración de justicia o violación del derecho a la tutela judicial efectiva por violaciones al principio y reglas del debido proceso.*

*6. La persona natural o jurídica que se considere lesionada por hechos, actos o contratos de la administración pública.*

*7. Las sociedades en los términos previstos en la ley de la materia.”*

En cuanto a la legitimidad pasiva diremos que dentro del proceso el legitimado pasivo es aquel contra quien se propone la acción contencioso administrativa, es decir el demandado. De conformidad con el art. 304 del COGEP la acción contencioso administrativa se podrá proponer contra las siguientes personas:

*“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.”*



## Actividades de aprendizaje recomendadas

Lo estudiado en esta semana sin duda le ha permitido conocer elementos teóricos respecto del inicio del proceso contencioso, ahora le planteo vincularnos a un caso práctico a través de las siguientes indicaciones:

- Lea en forma pausada, las veces que considere necesario, la siguiente calificación de una demanda dentro del proceso signado con el nro. 01803202000335 en el Tribunal Distrital Nro. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el Cantón Cuenca.

**VISTOS:** Avocamos conocimiento de la presente causa, en calidad de jueces titulares y en virtud del sorteo de ley. En lo principal: La demanda que antecede presentada por el Sr. MANUEL FRANCISCO LEÓN CORTE en contra del ESTADO ECUATORIANO, en la persona del director regional de la PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO en representación del PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO; del alcalde, del procurador síndico del GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN CUENCA y del funcionario sancionador del GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN CUENCA; es clara, precisa y cumple con los requisitos legales previstos en los artículos 142 y 143 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP), así como en el art. 308 del mismo cuerpo orgánico; por lo que se califica y admite a trámite mediante procedimiento ORDINARIO. Cítese al alcalde, del procurador síndico y al funcionario sancionador del GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN CUENCA, en esta ciudad de Cuenca, en la dirección señalada, a través de la Oficina de Citaciones, para lo cual se adjuntará un ejemplar de la demanda y este auto inicial. Cítese al director regional de la PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO en representación del PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO en esta ciudad de Cuenca, en la dirección señalada, a través de la Oficina de Citaciones; adjuntándose copia de la demanda y este auto inicial; para lo cual secretaría elaborará los despachos en debida forma. Conforme a lo dispuesto en el artículo 291 del Código Orgánico General de Procesos, se concede a los accionados el término de treinta días, para que contesten la

demanda en la forma establecida en el artículo 151 y 309 del mismo cuerpo normativo. Conforme a lo dispuesto en el art. 330, por reunir los requisitos, se ordena la suspensión del acto administrativo. Agréguese la documentación aparejada a la demanda. Inscríbase la demanda en los libros correspondientes de este Tribunal Distrital. En cuenta la autorización conferida a su abogado defensor, casilla judicial y dirección de correo electrónico señalado para notificaciones. Hágase saber.-

- Identifique los elementos principales como la competencia, partes procesales, la base legal invocada para su admisión a trámite, citación y contestación a la demanda, y otros aspectos que se disponen en la providencia.
- No olvide exponer su criterio o comentarios en el chat de tutorías y consultas programado, con seguridad tendremos una interesante interacción.



## Semana 13

### Unidad 6. Disposiciones comunes al procedimiento contencioso administrativo en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP)

#### 6.5. Comparecencia

Continuando con la revisión de la unidad 6 en la que usted ya se habrá fijado corresponde analizar normas procedimentales, es interesante, por estrategia didáctica, que revise alternadamente las orientaciones de esta guía y del texto básico; en el caso de la comparecencia, le invito a analizar el numeral 4.6. de este último ya que podrá conocer en detalle el marco legal que regula lo referente a este tema.

#### 6.6. Oportunidad para presentar la demanda

Para presentar las diferentes acciones en la jurisdicción contencioso administrativa, usted debe diferenciar claramente los que son los plazos y los términos. Para precisar lo que significan estos periodos de tiempo, le invito a leer el numeral 4.7. del texto básico, además de encontrar un

enfoque normativo, podrá conocer algunas nociones conceptuales que se han propuesto sobre estas dos figuras.

Como un recordatorio y por la importancia que implica, tenga presente la lectura y análisis del art. 306 del COGEP en el que se precisan los plazos y términos para presentar las acciones contencioso administrativas.

## **6.7. Prescripción**

En nuestro derecho administrativo ecuatoriano hemos podido advertir cierta confusión para utilizar el término prescripción pues, frecuentemente, se ha mencionado que lo correcto es hablar de caducidad.

Usted, al revisar el numeral 4.8. del texto básico, podrá conocer en qué aspectos conceptuales radica la diferencia entre ambas figuras. Así mismo, podrá identificar dentro de nuestra normativa (COGEP) qué término es el que se emplea para resolver la inadmisión de la demanda.

## **6.8. Requisitos de la demanda**

La acción o demanda en la jurisdicción contencioso administrativa debe observar el cumplimiento de los requisitos señalados en el art. 142 del COGEP; usted puede consultar la normativa en mención y también revisar el numeral 4.9. del texto básico en el que se comentan algunas consideraciones en relación con estos.

Un recordatorio que me permito hacerle, tal como lo describe el art. 308 del COGEP, es que además de cumplir con los requisitos de la demanda exigidos, al escrito debe adjuntarse la copia de la resolución, del acto administrativo, del contrato o disposición impugnados con la razón de la fecha de su notificación a la o al interesado y la relación circunstanciada del acto o hecho impugnado.

## **6.9. Término para contestar la demanda**

La contestación a la demanda dentro de los procesos contencioso administrativos es un aspecto importante a revisar y usted, como futuro profesional del derecho, debe conocer los probables escenarios que pueden

suscitarse en este momento procesal, por ejemplo, la reconvención al actor y el tiempo que tiene este para contestar la reconvención.

Así como también, resulta determinante saber de qué formas se tiene que realizar la contestación, para esto será indispensable el análisis de los artículos 151, 152 y 294 del COGEP.

Recomiendo a usted dirigirse al texto básico para leer el numeral 4.10., en este apartado encontrará las referencias legales relacionadas con este tema que con seguridad afianzarán su comprensión.



### Actividades de aprendizaje recomendadas

¡Ánimo! El estudio del DPA es apasionante, la clave es aprender a vincular la norma sustantiva y el procedimiento y, a partir de esto, comprender los diferentes momentos procesales; por esta razón, le planteo las siguientes actividades:

- Vamos a revisar, en forma analítica, el precedente jurisprudencial expedido por la Corte Nacional de Justicia en el que se explica la caducidad de la acción en la jurisdicción contencioso administrativa.

“(...)”Artículo 1.- Confirmar el criterio expuesto por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia y aprobar el informe expedido por el Presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia; en consecuencia, dado que la caducidad es una figura propia del derecho público que opera ipso jure, por el transcurso del tiempo para ejercer una acción o una potestad, es declarable de oficio y se refiere a la extinción del derecho para iniciar un proceso; declara la existencia del siguiente precedente jurisprudencial obligatorio por la triple reiteración de fallos sobre un mismo punto de derecho, en el siguiente sentido:

- a) Los jueces de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo, mediante auto definitivo inadmitirán a trámite la demanda, cuando verifiquen que se produjo la caducidad del ejercicio

del derecho para presentar la demanda en la vía contencioso administrativa. Este auto es susceptible de recurso de casación;

b) Operada la caducidad a petición de parte o de oficio, mediante auto o sentencia, al juzgador de instancia o casación le está vedado entrar a considerar otros aspectos procesales para pronunciar sentencia de fondo o mérito;(…)”

- Luego, identifique cuándo se configura la caducidad de la acción, es decir, cuándo expira el derecho para presentar una acción contencioso administrativa.
- No olvide exponer su criterio o comentarios en el chat de tutorías y consultas programado, con seguridad tendremos una interesante interacción.



## Semana 14

### Unidad 6. Disposiciones comunes al procedimiento contencioso administrativo en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP)

#### 6.10. Medios de prueba aplicables

En esta parte final de la unidad 6, terminaremos el estudio de las disposiciones comunes al procedimiento contencioso administrativo.

Corresponde tratar acerca de los medios de prueba, para ello le propongo revisar la definición propuesta por el profesor Echandía con el fin de recordar su importancia:

*“Son el conjunto de reglas que regulan la admisión, producción, asunción y valoración de los diversos medios que pueden emplearse para llevar al juez la convicción sobre los hechos que interesan al proceso.”*

Tenga presente que, dentro del proceso contencioso administrativo, son admisibles todos los medios de prueba excepto la prueba testimonial que no se le puede pedir a la máxima autoridad de la institución demandada, sin embargo, en los términos del numeral 9 del art. 177 del COGEP, podrán

emitir informe con juramento sobre los hechos con respecto a los cuales se les haya solicitado la declaración de parte.

Si bien todos los medios de prueba son importantes para que el juzgador pueda resolver la controversia y administrar justicia, me permito indicarle que, dentro de los procesos contencioso administrativos, la pericia (prueba pericial) reviste especial importancia pues la naturaleza de las controversias que se ventilan en esta sede, la complejidad y los tecnicismos propios de algunos sectores del servicio público (comunicaciones, transporte, energía, hidrocarburos) requieren de un soporte especializado que, dentro del proceso, le permita acceder al juzgador a la comprensión de elementos que deberá considerar para formarse un criterio respecto del problema jurídico y su solución.

Para profundizar sobre la importancia y características de la prueba documental, testimonial y pericial, le invito a revisar el numeral 4.11. del texto básico, la información legal y doctrinaria que encontrará le será de utilidad para dimensionar la importancia de los medios de prueba aplicables en esta jurisdicción.

## **6.11. Validez y eficacia de las actuaciones de la administración pública**

La validez y la eficacia de las actuaciones de las autoridades de la administración pública es un tema clave a determinar, previo a presentar la acción en la jurisdicción contencioso administrativa. Tenga presente que uno de los fines de los juzgadores es realizar un control de la legalidad de estos actos.

De acuerdo al COGEP, son válidos y eficaces los actos expedidos por las autoridades públicas, cuestión que en nuestro ordenamiento jurídico ha sido reconocido en algunas normas.

Es decir, hay presunciones de que lo actuado por las autoridades públicas es legítimo por cuanto se parte de suposiciones, como por ejemplo, de que el acto haya sido dictado por autoridad competente, que se haya desarrollado un procedimiento administrativo previo o que haya sido debidamente motivada la resolución.



El enfoque doctrinario sobre la eficacia, la presunción de legitimidad y la ejecutoriedad de lo actuado por las administraciones públicas complementa la comprensión de lo establecido en la normativa, por ello, necesariamente, debe remitirse al numeral 4.12. del texto básico, su lectura comprensiva va a fortalecer su criterio como profesional en formación jurídica.

## 6.12. Sustanciación

Las reglas para la sustanciación del proceso contencioso administrativo se encuentran descritas en el COGEP. Sustanciar quiere decir tramitar un asunto o un juicio hasta que quede resuelto en una sentencia. (Diccionario de la lengua española | [Edición del Tricentenario](#)).

El juzgador, durante la sustanciación del proceso, debe asumir un rol protagónico, la actividad pasiva en un sistema donde predomina la intermediación no tiene cabida.

Para Ricci (1995), la teoría de la sustanciación implica centrar el objeto del proceso no sobre el derecho o la relación jurídica, sino sobre el hecho puesto como fundamento o, más exactamente, sobre el derecho delimitado por el hecho constitutivo.

Tenga presente que la actuación del magistrado ponente presupone, además del desempeño ético en cada una de sus intervenciones, un profundo estudio de las circunstancias fácticas de la controversia, deberá sortear algunos obstáculos propios del sistema jurídico considerando el extenso conjunto de actos administrativos y normativos de cumplimiento general obligatorio que rigen las relaciones de la administración con los particulares y que, en forma desordenada en ciertos casos, han sido promulgados sin un adecuado control previo de legalidad.

Para conocer acerca del rol del juez ponente dentro de la resolución de los procesos contencioso administrativos, le invito a revisar el art. 312 del COGEP; así mismo, en el numeral 4.16. del texto básico encontrará comentarios y referencias sobre la actividad de sustanciación dentro de los Tribunales de lo Contencioso Administrativos.

## 6.13. Contenido de la sentencia

Como Usted ha podido verificar durante el estudio del procedimiento contencioso administrativo, el COGEP ha sido la principal referencia para conocer y entender la lógica procedimental dentro de esta jurisdicción.

En relación con el contenido de la sentencia o resolución, el art. 313 del COGEP dice que, además de los requisitos generales previstos para la sentencia, esta decidirá con claridad los puntos sobre los que se produjo la controversia y aquellos que en relación directa a los mismos comporten control de legalidad de los antecedentes o fundamentos de la resolución o acto impugnados, supliendo incluso las omisiones en que incurran las partes sobre puntos de derecho o se aparte del criterio que aquellas atribuyan a los hechos.

Como la normativa lo indica, hay importantes condiciones y parámetros que los juzgadores deben cumplir para redactar el fallo, por ejemplo, la motivación; precisamente para profundizar en la comprensión de este requisito fundamental, le invito a revisar el numeral 4.17. del texto básico, estoy seguro de que las explicaciones aquí descritas le ayudarán a dimensionar la importancia de este momento procesal.

Le propongo ahora la revisión del siguiente extracto jurisprudencial, le garantizo que podrá fácilmente entender los elementos que deben considerarse dentro de la motivación de una sentencia.

*III.- MOTIVACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS  
(...) 3.2.4.- Esta sala especializada considera que la exigencia de la motivación contempla principalmente tres esferas: la primera, de una manera directa con el Estado Constitucional de derechos y justicia social (artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador) y con la concepción de legitimidad de la administración de justicia apoyada esencialmente en el carácter vinculante que tiene para esta la Constitución y ley, esto es la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador). En la segunda, la motivación constituye una garantía dirigida a lograr el convencimiento de las partes en el proceso respecto de la corrección de los hechos y la justicia de la decisión, en tal sentido debe encontrarse plasmado en la sentencia el esfuerzo del juzgador para lograr una aplicación del derecho libre de arbitrariedad. La tercera esfera se conceptualiza en que la motivación es necesaria*

*en el sentido de que si la sentencia no se encuentra debidamente motivada privaría a la parte afectada del ejercicio efectivo de los recursos judiciales, puesto que únicamente con base en la motivación se puede realizar un control sobre la correcta aplicación del derecho en la sentencia por parte del tribunal A quo (...)"*

## 6.14. Ejecución de la sentencia

Me parece importante iniciar la explicación de este acápite con la siguiente reflexión:

Luego de haber activado el sistema judicial con la pretensión de alcanzar la tutela judicial efectiva de los derechos vulnerados, después de haber transitado por los diferentes escenarios adversos o favorables con el costo desgastante que implica litigar contra el estado, es probable como ya ha sucedido, encontrarse con otro problema jurídico, la imposibilidad de la ejecución de la sentencia.

Pues bien, al haberse dictado sentencia lo que resta esperar es su ejecución; En materia contencioso-administrativa entraña una inexcusable responsabilidad del estado para responder por la acción de sus autoridades.

Debo referir que en nuestra legislación se ha observado una especie de inercia respecto del plazo para la ejecución de las sentencias, lo cual es preocupante.

Conozca las normas aplicables a la ejecución de la sentencia, así como el criterio de los doctrinantes en relación con este tema revisando el numeral 4.18. del texto básico.



## Actividades de aprendizaje recomendadas

¡Ánimo! El estudio del DPA es apasionante, la clave es aprender a vincular la norma sustantiva y el procedimiento y, a partir de esto, comprender los diferentes momentos procesales; por esta razón, le planteo las siguientes actividades:

- Realice una lectura pausada de la unidad 6 e identifique las ideas principales en relación con las normas que rigen el proceso contencioso administrativo en nuestro país.
- Mire el microvideo [Disposiciones comunes al procedimiento contencioso administrativo en el Código Orgánico General de Procesos \(COGEP\) \(semana 14\)](#), estoy seguro de que le facilitará su proceso de aprendizaje.
- No olvide exponer su criterio o comentarios en el chat de tutorías y consultas programado, con seguridad tendremos una interesante interacción.

Le invito a reforzar sus conocimientos, participando en la siguiente autoevaluación:



## Autoevaluación 6

**Lea con atención cada uno de los enunciados que se presentan a continuación, y seleccione la única respuesta correcta.**

1. Uno de los objetivos de la jurisdicción contencioso administrativa es realizar el control de legalidad de:
  - a. Contratos privados.
  - b. Actos administrativos.
  - c. Contratos civiles.
  - d. Acciones constitucionales.
  
2. La empresa privada a quien se le ha concesionado la prestación de un servicio público, por sus acciones u omisiones está sujeta a la jurisdicción:
  - a. Civil.
  - b. Privada.
  - c. Contencioso administrativa.
  - d. Militar y policial.
  
3. La sustanciación de las controversias sujetas a la jurisdicción contencioso administrativa se sujetarán a las normas de:
  - a. Código Orgánico Administrativo.
  - b. Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
  - c. Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.
  - d. Código Orgánico General de Procesos.

4. La persona natural o jurídica que ha presentado una acción al considerarse lesionada por hechos, actos o contratos de la administración pública, tiene:
  - a. Legitimación activa.
  - b. Legitimación pasiva.
  - c. Legitimación suspensiva.
  - d. Legitimación extraordinaria.
5. Para presentar una acción objetiva o de anulación por exceso de poder, se deberá observar el plazo que de acuerdo con el COGEP es de:
  - a. Un año a partir del día siguiente a la fecha de expedición del acto impugnado.
  - b. Dos años a partir del día siguiente a la fecha de expedición del acto impugnado.
  - c. Tres años a partir del día siguiente a la fecha de expedición del acto impugnado.
  - d. Cinco años a partir del día siguiente a la fecha de expedición del acto impugnado.
6. En los procesos contencioso administrativos se pueden presentar todo tipo de pruebas con excepción de:
  - a. La declaración por parte del servidor público demandado.
  - b. La inspección judicial.
  - c. La pericia.
  - d. Los documentos públicos.
7. La declaración que rinde una de las partes dentro del proceso contencioso- administrativo en la audiencia de juicio, ya sea en forma directa o a través de videoconferencia se conoce como:
  - a. Prueba pericial.
  - b. Prueba instrumental.
  - c. Prueba documental.
  - d. Prueba testimonial.

8. La administración pública es un servicio de tipo:
- Privado.
  - Público.
  - Mixto.
  - Selectivo.
9. La designación de la o del juzgador es uno de los requisitos que el COGEP establece para presentar:
- La demanda.
  - La prueba.
  - La denuncia.
  - El reclamo.
10. El acto procesal mediante el cual las partes señalan con fundamento y entregan el material probatorio que comprometen a reproducir como sustento de sus pretensiones en la audiencia, se conoce como:
- Pretensión procesal.
  - Fundamentos de hecho y de derecho.
  - Cuantía.
  - Anuncio de la prueba.

[Ir al solucionario](#)

¿Dio respuesta a la autoevaluación? ¿Cuántas preguntas acertó y cuántas no? Revise nuevamente las preguntas donde no acertó correctamente.

**Ahora, luego de esta nueva revisión compare sus respuestas en el solucionario para que realice una retroalimentación de esta actividad.**



## Semana 15

---

### Revisión de los contenidos de las unidades 4 y 5

En esta semana usted va a realizar un importante proceso de retroalimentación de las instituciones jurídicas revisadas en las unidades 4 y 5, con las indicaciones que a continuación se proponen podrá fortalecer sus competencias como profesional en formación jurídica:

- Identifique las preguntas o dudas que tenga en torno a las actividades de aprendizaje calificadas, las actividades recomendadas y/o temas específicos estudiados en estas unidades.
- Realice las autoevaluaciones de las unidades 4 y 5, este ejercicio le permitirá conocer en qué medida ha comprendido los temas propuestos. Luego verifique las respuestas en el solucionario que se encuentra al final de esta guía.
- Exponga sus comentarios e interactúe con su tutor a través del chat de consultas y tutorías.



## Semana 16

---

### Revisión de los contenidos de la unidad 6

En esta semana usted va a realizar un importante proceso de retroalimentación de las instituciones jurídicas revisadas en la unidad 6, con las indicaciones que a continuación se proponen podrá fortalecer sus competencias como profesional en formación jurídica:

- Identifique las preguntas o dudas que tenga en torno a las actividades de aprendizaje calificadas, las actividades recomendadas y/o temas específicos estudiados en esta unidad.
- Realice la autoevaluación de la unidad 6, este ejercicio le permitirá conocer en qué medida ha comprendido los temas propuestos. Luego verifique las respuestas en el solucionario que se encuentra al final de esta guía.



- Exponga sus comentarios e interactúe con su tutor a través del chat de consultas y tutorías.



## Actividades finales del bimestre

### Actividad 1

- Al finalizar el segundo bimestre, y una vez que ha terminado el estudio de las acciones contencioso administrativas, le invito a mirar el siguiente caso interactivo que contiene un escenario en el que podrá evidenciar el vínculo entre la teoría y la práctica.
- Analice el caso propuesto, identifique las características de la acción judicial planteada, registre sus dudas o comentarios y participe en el chat de tutorías previsto.

[Acción por silencio administrativo](#)



## 4. Solucionario

Autoevaluación 1		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	a	El derecho procesal administrativo es parte del derecho público porque sus reglas, principios y procedimientos regulan las relaciones entre los ciudadanos y las administraciones públicas.
2	b	COGEP.- Art. 300.- Objeto. Las jurisdicciones contencioso tributaria y contencioso administrativa previstas en la Constitución y en la ley, tienen por objeto tutelar los derechos de toda persona (...).
3	d	COGEP.- Art. 300.- Objeto. Las jurisdicciones contencioso tributaria y contencioso administrativa previstas en la Constitución y en la ley, tienen por objeto tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos o contratos del sector público sujetos al derecho tributario o al derecho administrativo; así como, conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico tributaria o jurídico administrativa, incluso la desviación de poder.
4	a	Texto básico, numeral 1.2, p. 6.- “Similar apreciación nos plantea Guasp cuando menciona que “el proceso es un instrumento de satisfacción de pretensiones”, pretensiones que sin duda tienen un fin, que no es otro sino el de obtener justicia por parte del órgano jurisdiccional”.
5	d	Texto básico, numeral 1.3, p. 12.- “De los conceptos expuestos hay que distinguir entonces que el proceso se resuelve mediante sentencia pronunciada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, mientras que el procedimiento administrativo culmina con la expedición de una resolución o acto administrativo”.
6	a	Texto básico, numeral 1.4 p. 20 “Revisión histórica de las facultades del Consejo de Estado en el Ecuador hasta la consolidación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”.
7	b	Constitución de la República.- Art. 173.- Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.”
8	c	Código Orgánico de la Función Judicial, art. 31.

## Autoevaluación 1

Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
9	c	COGEP.- Art. 302.- Sustanciación y prevalencia de las normas de este capítulo. Las controversias sometidas a conocimiento y resolución de las o los juzgadores de lo contencioso tributario y contencioso administrativo se sujetarán a las normas especiales de este capítulo.
10	b	COA.- Art. 201.- Terminación del procedimiento administrativo. El procedimiento administrativo termina por:  1. El acto administrativo.  2. El silencio administrativo.  3. El desistimiento.  4. El abandono.  5. La caducidad del procedimiento o de la potestad pública.  6. La imposibilidad material de continuarlo por causas imprevistas.  7. La terminación convencional.

[Ir a la autoevaluación](#)

## Autoevaluación 2

Pregunta	Respuestas	Retroalimentación
1	c	<p>COGEP.- Art. 326.- Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La de plena jurisdicción o subjetiva.</li> <li>2. La de anulación objetiva o por exceso de poder. La de lesividad. Las especiales de: a) pago por consignación, b) responsabilidad objetiva del Estado, c) nulidad de contrato propuesta por el Procurador General del Estado d) Las controversias en materia de contratación pública.</li> </ol>
2	a	<p>COGEP.- Art. 326.- Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones; 1. La de plena jurisdicción o subjetiva que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos. Procede también esta acción contra actos normativos que lesionen derechos subjetivos.</p>
3	d	<p>COGEP.- Art. 326.- (...) 1. La de plena jurisdicción o subjetiva que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente (...).</p>
4	a	<p>Texto básico, numeral 2.2 p. 51 “La acción subjetiva o de plena jurisdicción que tuvo su origen Francia, con claro influjo en la doctrina y jurisprudencia española, desde sus inicios estableció como requisito para su procedencia la existencia del derecho subjetivo lesionado por parte de un ente estatal.”</p>
5	d	<p>Texto básico, numeral 2.2 p. 52 “Los conceptos antes referenciados aclaran la naturaleza de la acción subjetiva o de plena jurisdicción, su objeto, procedencia y fin, la competencia recae en el órgano jurisdiccional, es decir en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, ante el cual como lo advierte Dromi, no solamente se pretende que se nulite el acto impugnado, sino también que se restablezca el derecho que ha sido afectado y adicionalmente la reparación del perjuicio ocasionado”.</p>

## Autoevaluación 2

Pregunta	Respuestas	Retroalimentación
6	c	Texto básico, numeral 2.2 p. 57 “Las resoluciones sancionatorias adoptadas por el Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual (actualmente Servicio Nacional de Derechos Intelectuales, SENADI) en las que se determine la existencia de violación de derechos de propiedad intelectual, además de poder ser derivadas a mediación y arbitraje, conforme lo establece su marco jurídico, pueden ser impugnadas en la jurisdicción contencioso administrativa”
7	b	Texto básico, numeral 2.2 p. 52 “Dentro de la casuística ecuatoriana resaltan algunos ejemplos en los que procede la acción de plena jurisdicción o subjetiva, observándose un índice importante de recurrencia a este mecanismo de tutela con el objeto de impugnar multas impuestas por la autoridad pública (...).
8	b	Texto básico, numeral 2.2 p. 61 “El servidor público puede impugnar las resoluciones expedidas por la Contraloría General del Estado que establezcan responsabilidad civil (glosa)”.
9	a	COGEP.- Art. 326.- Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones; (...)2. La de anulación objetiva o por exceso de poder que tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal (...).

## Autoevaluación 2

Pregunta	Respuestas	Retroalimentación
10	b	<p>COA.- Art. 201.- Terminación del procedimiento administrativo. El procedimiento administrativo termina por:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. El acto administrativo.</li><li>2. El silencio administrativo.</li><li>3. El desistimiento.</li><li>4. El abandono.</li><li>5. La caducidad del procedimiento o de la potestad pública.</li><li>6. La imposibilidad material de continuarlo por causas imprevistas.</li><li>7. La terminación convencional.</li></ol>

[Ir a la autoevaluación](#)

### Autoevaluación 3

Preguntas	Respuestas	Retroalimentación
1	c	COGEP.- Art. 326.- Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones; (...)3. La de lesividad que pretende revocar un acto administrativo que genera un derecho subjetivo a favor del administrado y que lesiona el interés público (...).
2	b	COA.- Art. 115.- “Con la finalidad de proponer la acción de lesividad ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente, las máximas autoridades de las respectivas administraciones públicas, previamente deberán, de oficio o a petición de parte, declarar lesivos para el interés público los actos administrativos que generen derechos para la persona a la que el acto administrativo provoque efectos individuales de manera directa, que sean legítimos o que contengan vicios convalidables”.
3	a	Texto básico, numeral 2.11 p. 90 “Un asunto que no hay que perder de vista tratándose de la acción de lesividad, es el de la legitimación activa, existe la particularidad de que la calidad de accionante la tiene la administración pública”.
4	c	Texto básico, numeral 2.11 p. 90 “El accionado o demandado es la persona natural o jurídica a quien o quienes se les reconoció derechos con el acto administrativo expedido por el órgano o la autoridad pública”.
5	d	Texto básico, numeral 2.11 p. 90 “La declaración de lesividad importa un acto administrativo previo mediante el cual, y con miras a un proceso judicial ulterior, la administración declara que un acto suyo anterior es lesivo a sus intereses por ilegítimo.”
6	b	COA.- Art. 117.- Competencia y trámite. La competencia de revocatoria de actos favorables le corresponde a la máxima autoridad administrativa. La declaración de lesividad y consecuente revocatoria de actos favorables, se efectuará siguiendo el procedimiento administrativo ordinario previsto en este Código.
7	d	COGEP.- Art. 326.- Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones; (...) 3. La de lesividad que pretende revocar un acto administrativo que genera un derecho subjetivo a favor del administrado y que lesiona el interés público (...).

### Autoevaluación 3

Preguntas	Respuestas	Retroalimentación
8	d	COGEP.- Art. 327.- Procedimiento. Todas las acciones contencioso administrativas se tramitarán en procedimiento ordinario, salvo las de pago por consignación que se tramitarán en procedimiento sumario.
9	d	COA.- Art. 116.- Caducidad de la potestad revocatoria. La declaratoria de lesividad y la consecuente revocación del acto no pueden efectuarse si han transcurrido tres años desde que se notificó el acto administrativo.
10	a	COGEP.- Art. 306 4. La acción de lesividad podrá interponerse en el término de noventa días a partir del día siguiente a la fecha de la declaratoria de lesividad.

[Ir a la autoevaluación](#)



## Autoevaluación 4

Preguntas	Respuestas	Retroalimentación
1	a	COGEP.- Art. 326.- Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones; (...). El pago por consignación cuando la o el consignador o la o el consignatario sea el sector público comprendido en la Constitución de la República (...).
2	c	COGEP.- Art. 326.- Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones; (...)4. Las especiales de: a) El pago por consignación (...).
3	a	Texto básico, numeral 3.4 p. 109. “Consignar significa señalar, destinar el rédito o producto de una heredad o efecto, para el pago de una cantidad o renta.   Enviar mercaderías a un corresponsal.   Depositar judicialmente el precio de una cosa o cualquier cantidad.   Dar por escrito un dictamen, voto u opinión.   Especificar la pagaduría correspondiente a obligaciones determinadas.   Designar un lugar para colocar en él alguna cosa.   Depositar”.
4	b	COGEP.- Art. 326.- Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones; (...) b) La responsabilidad objetiva del Estado (...).
5	a	Texto básico, numeral 3.5 p. 116. “Se trata de un mecanismo de tutela de los derechos, tiene carácter indemnizatorio y reparador del daño, cuando el perjuicio ha sido ocasionado como consecuencia de acciones u omisiones derivadas de la prestación deficiente de un servicio público”.
6	d	COGEP.- Art. 327.- Procedimiento. Todas las acciones contencioso-administrativas se tramitarán en procedimiento ordinario, salvo las de pago por consignación que se tramitarán en procedimiento sumario.
7	c	COGEP.- Art. 327.- Procedimiento. Todas las acciones contencioso-administrativas se tramitarán en procedimiento ordinario, salvo las de pago por consignación que se tramitarán en procedimiento sumario.
8	d	Texto básico, numeral 3.6 p. 122 “El daño o lesión es un requisito indispensable para la existencia de responsabilidad, pero cuya sola presencia no convierte de suyo a quien lo sufre en acreedor de una indemnización. El daño debe ser probado por quien lo sufre so pena de que no proceda su indemnización...”.

#### Autoevaluación 4

Preguntas	Respuestas	Retroalimentación
9	c	CRE.- Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...)El Estado, sus delegatarios, concesionarios y 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 (...).
10	d	COA.- Art. 344.- Una vez declarada la responsabilidad extracontractual del Estado y efectuado el pago completo de la respectiva indemnización, la máxima autoridad de la institución responsable propondrá una acción de repetición que se sujetará al trámite ordinario previsto en el Código Orgánico General de Procesos, ante los jueces de lo contencioso administrativo. En este tipo de procesos no cabe reconvención.

[Ir a la autoevaluación](#)

## Autoevaluación 5

Preguntas	Respuestas	Retroalimentación
1	b	Texto básico, numeral 3.1 p. 95 “El silencio administrativo tiene vínculo directo con el derecho de petición reconocido en el número 23 del art. 66 de la Constitución de la República del Ecuador, ubicado dentro de la categoría de los derechos de libertad”.
2	d	CRE.- Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo (...).
3	a	Texto básico, numeral 3.1 p. 95 “El derecho de petición como un derecho de libertad tiene el carácter de fundamental, y de acuerdo a la doctrina constitucional son derechos fundamentales “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar”.
4	c	Texto básico, numeral 3.2 p. 97. El silencio administrativo puede definirse como una ficción que la ley establece en beneficio del interesado y en virtud del cual se considera estimada (silencio positivo) o desestimada (silencio negativo) la solicitud de aquél cuando la administración incumple el deber que tiene de resolver y se dan los demás requisitos exigidos por la ley. El silencio debe entenderse, siempre, como un complemento de la obligación de resolver”.
5	b	Texto básico, numeral 3.2 p. 100 Resolución No. 0456-2014.
6	b	COA.- Art. 207.- Silencio administrativo. Los reclamos, solicitudes o pedidos dirigidos a las administraciones públicas deberán ser resueltos en el término de treinta días, vencido el cual, sin que se haya notificado la decisión que lo resuelva, se entenderá que es positiva.
7	a	COA.- Art. 207.- Silencio administrativo. El acto administrativo presunto que resulte del silencio, será considerado como título de ejecución en la vía judicial. Al efecto, la persona interesada incluirá en su solicitud de ejecución una declaración, bajo juramento, de que no le ha sido notificada la decisión dentro del término previsto. Además acompañará el original de la petición en la que aparezca la fe de recepción.
8	b	COA.- Arts. 207, 208, 209, 210.

## Autoevaluación 5

Preguntas	Respuestas	Retroalimentación
9	a	COA.- Arts. 207.- (...) Para que se produzca el silencio administrativo, el acto administrativo presunto que surja de la petición, no debe incurrir en ninguna de las causales de nulidad prescritas por este Código.
10	c	COA.- Arts. 207.- (...) El acto administrativo presunto que resulte del silencio, será considerado como título de ejecución en la vía judicial. Al efecto, la persona interesada incluirá en su solicitud de ejecución una declaración, bajo juramento, de que no le ha sido notificada la decisión dentro del término previsto. Además acompañará el original de la petición en la que aparezca la fe de recepción.

[Ir a la autoevaluación](#)

## Autoevaluación 6

Preguntas	Respuestas	Retroalimentación
1	b	COGEP- Art. 300.- Objeto. Las jurisdicciones contencioso tributaria y contencioso administrativa previstas en la Constitución y en la ley, tienen por objeto tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos o contratos del sector público sujetos al derecho tributario o al derecho administrativo; (...).
2	c	COGEP- Art. 301.- (...) Están sujetos a la jurisdicción contencioso administrativa también las personas de derecho privado que ejerzan potestad pública en virtud de concesión o delegación a la iniciativa privada, por las acciones u omisiones que ocasionen daños en virtud del servicio concesionado o delegado.
3	d	COGEP- 302.- Art. 302.- Sustanciación y prevalencia de las normas de este capítulo. Las controversias sometidas a conocimiento y resolución de las o los juzgadores de lo contencioso tributario y contencioso administrativo se sujetarán a las normas especiales de este capítulo. Las normas generales de este Código serán aplicables a las materias contencioso tributaria y administrativa, en lo que no se oponga a las de este capítulo, aunque considerando la supletoriedad de las leyes de cada materia.
4	a	COGEP- Art. 303.- Legitimación activa. Se encuentran habilitados para demandar en procedimiento contencioso tributario y contencioso administrativo: (...) 6. La persona natural o jurídica que se considere lesionada por hechos, actos o contratos de la administración pública (...).
5	c	COGEP- Art. 306.- (...)2. En los casos de acción objetiva o de anulación por exceso de poder, el plazo para proponer la demanda será de tres años, a partir del día siguiente a la fecha de expedición del acto impugnado (...).
6	a	COGEP- Art. 310.- Medios de prueba aplicables. Para las acciones contencioso tributarias y contencioso administrativas son admisibles todos los medios de prueba, excepto la declaración de parte de los servidores públicos (...).
7	d	COGEP- Art. 174.- Prueba testimonial. Es la declaración que rinde una de las partes o un tercero. Se practica en la audiencia de juicio, ya sea en forma directa o a través de videoconferencia u otro medio de comunicación de similar tecnología, con excepción de las declaraciones anticipadas. Se lleva a cabo mediante interrogatorio de quien la propone y contrainterrogatorio de contraparte (...).

## Autoevaluación 6

Preguntas	Respuestas	Retroalimentación
8	b	CRE. - 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.
9	a	COGEP.- 142.- Contenido de la demanda. La demanda se presentará por escrito y contendrá: 1. La designación de la o del juzgador ante quien se la propone (...).
10	d	Texto básico, numeral 4.9 p. 175.- “Se entiende por anuncio de medios de prueba, aquel acto procesal mediante el cual las partes enuncian con fundamento y entregan el material probatorio que se comprometen a reproducir como sustento de sus pretensiones en la audiencia previa oral.”

[Ir a la autoevaluación](#)



---

## 5. Referencias bibliográficas

---

- Aguilar, J. (2006). La estabilidad del acto administrativo en la Legislación Ecuatoriana. *Revista Judicial Derecho Ecuador*. Consultado el 07/06/2021. Recuperado de: <https://www.derechoecuador.com/la-estabilidad-del-acto-administrativo>
- Altamira, P. (1962). *Principios de lo Contencioso Administrativo*. Editorial Bibliográfica Ameba. Buenos Aires.
- Álvarez Tabio, F. (1954). *El proceso contencioso-administrativo*. La Habana.
- Cabanellas, G. (1993) *Diccionario Jurídico*. Editorial Eliasta. Undécima Edición. Buenos Aires.
- Couture, E. (1993). *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. De Palma; Buenos Aires.
- Código Orgánico General de Procesos*. (2018, 22 de mayo). Asamblea Nacional. Registro Oficial Suplemento 506. Última modificación: (2018, 21 de agosto).
- Código Orgánico Administrativo*. (2017, 07 de julio). Asamblea Nacional. Registro Oficial Suplemento 31.
- Código Orgánico de la Función Judicial*. (2009, 09 de marzo). Asamblea Nacional. Registro Oficial Suplemento 544. Última modificación: (2015, 22 de mayo).
- Constitución de la República del Ecuador*. (2008, 20 de octubre). Asamblea Constituyente. Registro Oficial 449. Última modificación: (2018, 1 de agosto).
- Echandía, D. (1970). *Teoría general de la prueba judicial*. Tomo I. Buenos Aires.

- Fernández M. (1926). *Lo contencioso-administrativo*. En Costa M. Las acciones contencioso administrativas, análisis doctrinario y jurídico. (p. 87) CEP.
- Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y Garantías, la Ley del más débil*, Madrid. Trotta.
- García Pullés, F. (2012). *Tratado de lo contencioso administrativo*. En Costa M. Las acciones contencioso administrativas, análisis doctrinario y jurídico. (p. 13) CEP.
- Gordillo, A. (2016). *El Procedimiento Administrativo*. Tomo 4. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires.
- Gordillo, A. (2013). *La Protección Judicial*. Derecho Procesal Administrativo Lo Contencioso Administrativo. Consultado el 16/07/2021. Recuperado de: <https://www.derechoecuador.com/laestabilidad-del-acto-administrativo>.
- Guasp, J. (1968). *Derecho Procesal Civil*. Tomo I, Cárdenas Editor y Distribuidor, Madrid.
- Jellinek, W. (1931). *Verwaltungsrecht*, Berlín, 3ª ed., reimpresión 1948, Offenburg, Lehrmittel-Verlag.
- Luqui, R. (2005). *Revisión Judicial de la Actividad Administrativa*. Astrea. Buenos Aires. Tomo 2.
- Pallares. E. (1952) *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 2a. Ed., México. Porrúa.
- Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional de Contratación Pública*. (2009, 12 de mayo) Decreto Ejecutivo 1700. Registro Oficial Suplemento 588. Última modificación (2016, 8 de noviembre).
- Ricci, G. (1995). “*Individuazione’ o ‘sostanziazione’ nella riforma del processo civile*”, en Rivista Trimestrale de Diritto e Procedura Civile, año XLIX.
- Vicuña, L. (2015). *El Nuevo Procedimiento Contencioso Administrativo*. Quito: USFQ. Consultado el 16/07/2021. Recuperado de: <https://repositorio.usfq.edu.ec/handle/23000/5037>



### **Páginas WEB:**

<http://conceptodefinicion.de/proceso/> Consultado el 07/06/2021.

<https://diccionarioactual.com/administrativo/> Consultado el 07/06/2021.