

ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE JUSTICIA CONTENCIOSA-ADMINISTRATIVA EN EL ECUADOR

Patricia VINTIMILLA

SUMARIO: I. *Antecedentes de la justicia contenciosa en el Ecuador.* II. *Proceso de formación de la jurisdicción contenciosa administrativa en el Ecuador, en razón de los textos constitucionales.* III. *Leyes reformatorias en la estructura y organización de los órganos que conforman lo contencioso-administrativo.* IV. *Juez administrativo: Tribunal Distrital.* V. *Fuentes.*

I. ANTECEDENTES DE LA JUSTICIA CONTENCIOSA EN EL ECUADOR

La justicia contenciosa administrativa ecuatoriana emerge naturalmente de su propia entraña jurídico-administrativa, marcada, desde luego, por una interesante evolución del Estado, incidida naturalmente por los principios de legalidad y libertad que surgieron de la Revolución francesa; del dogma de la irresponsabilidad del Estado como soberano se ha pasado, incuestionablemente, a la “primacía de la ley”, al principio fundamental de que todo órgano del poder público “no puede ejercer otras atribuciones que las consignadas en las normas legales”.

De esta forma, es pertinente dejar sentado que la premisa de la cual partimos, es que la administración pública se encuentra sujeta al derecho; esto es, que su actuación está enmarcada por el principio de legalidad, conexamente unido al interés general o colectivo, que es el fin primario de la administración pública.

Consecuentemente, si se concierta que la administración está sometida al ordenamiento jurídico, este sistema le confiere deberes específicos que cumplir, imputándole, a su vez, potestades destinadas a constituirse en mandatos de atribución sobre situaciones jurídicas de poder a favor de las entidades de la administración pública.

Se tiene entonces, por un lado, el sometimiento de la administración pública al derecho, y por otro, la existencia de potestades que deben ser concretadas para satisfacer intereses públicos.

Por ello, el ordenamiento ha creado una serie de medios de control de la actuación de la administración pública, destinados a garantizar y efectivizar el sometimiento a la ley y al derecho. Uno de estos medios es el control jurisdiccional de la administración pública, posicionándose dentro de este marco los ahora llamados tribunales distritales de lo contencioso-administrativo, destinados a otorgar tutela procesal efectiva a los derechos e intereses individuales o colectivos frente a la actuación de la administración pública por medio del denominado proceso contencioso-administrativo.

II. PROCESO DE FORMACIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA EN EL ECUADOR, EN RAZÓN DE LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES

El desarrollo de la estructura de la justicia contenciosa administrativa en el Ecuador ha sido lenta y no muy abonada por los gobiernos de turno, pero avanza en su tratamiento de guardián de la legalidad, reflejada en la fuente primigenia del derecho administrativo francés que, como antecedente histórico la encontramos en las primeras Constituciones, puntualmente, la de 1906, creando al Consejo de Estado. A este órgano consultivo del Ejecutivo, encargado además del control de la Constitución y de la legalidad, se atribuye el deber de “conocer y decidir las cuestiones contencioso-administrativas”.

Dicho Consejo de Estado, que en ese entonces ejercía las funciones de juez administrativo, se encontraba constituido por el presidente de la Corte Suprema de Justicia, por un senador, un diputado, dos ciudadanos elegidos por el Congreso, el contralor general de la nación, el procurador general de la nación, un representante del Consejo Nacional de Economía, el presidente del Tribunal Supremo Electoral, un representante de las Fuerzas Armadas y el presidente del Instituto Nacional de Previsión.

Divisada la formación de los órganos que integraban el Consejo de Estado, con la facultad de ejercer “jurisdicción administrativa”, se distingue claramente que aquellos ejercían funciones de la “administración activa” y correlativamente, las de la “administración contenciosa”; es decir, se llevaba a la constitución de un principio de autocontrol o autojuzgamiento, ejercido por la propia administración, al dirimir casos puestos a su conocimiento,

Era a la vez administración pública y juez de derecho común para los asuntos administrativos, es decir, se trataba del ejercicio de una justicia retenida, a decir de la doctrina.

Tras el desarrollo de nuestra constitucionalidad, influenciada por el principio de modernización del Estado, se consolidó la separación de poderes, demarcándose con exactitud en la Constitución de 1967; la independencia de la justicia contenciosa administrativa, gracias a la transformación político-constitucional de la época, resultado de la revolución liberal, implanta, por primera vez, a nivel constitucional, los aspectos básicos para la existencia del Tribunal Contencioso Administrativo como órgano independiente y autónomo de la administración gubernamental, apartándolo definitivamente del Consejo de Estado.

Constitucionalizada la justicia contenciosa administrativa y sistematizándose a dicho nivel los aspectos básicos para su existencia, la ley secundaria uniformó la organización y funcionamiento de los tribunales, constituyendo tal instauración una verdadera innovación en el derecho ecuatoriano.

Cabe señalar, por ser relevante en la vida de los tribunales contenciosos, el encargo efectuado por el Congreso de 1967 a los recién nombrados ministros para la elaboración del proyecto de la Ley Contencioso Administrativo, la que una vez confeccionada, siguiendo los patrones de la Ley española Santa María de Paredes, fue enviada al presidente de la H. Comisión Legislativa Permanente por el flamante primer presidente del Tribunal Contencioso Administrativo.

Una vez aprobado el proyecto de Ley por el Congreso Nacional, se publicó en el Registro Oficial 338 el 18 de marzo de 1968, y se expidió como Ley 035-CL, que contiene 79 artículos divididos en 8 capítulos, y dos disposiciones transitorias.

Se estableció de esta forma la jurisdicción y competencia exclusiva para conocer de esta materia especializada. En la referida ley, además, se admiten o acogen normas pertinentes de la Ley Orgánica de la Función Judicial y del Código de Procedimiento Civil, referentes a la organización y funcionamiento de los órganos y demás dependientes del Tribunal Contencioso Administrativo, organizándolo inicialmente de la siguiente manera:

- La sede era la ciudad de Quito, capital de la República.
- Tenía jurisdicción en todo el territorio nacional.
- Estaba formado por una sala, integrada por tres magistrados, elegidos por el Congreso Nacional en Pleno de las ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia.

- El periodo de sus funciones era por cinco años, pudiendo ser indefinidamente reelegidos.
- Para su designación se establecieron los mismos requisitos que para ser ministro de la Corte Suprema, y los demás establecidos en las leyes.
- Estaban sujetos a iguales prohibiciones, responsabilidades y causas de cesación que los ministros de la Corte Suprema de Justicia.
- Percibían los mismos sueldos y derechos judiciales que los ministros de la Corte Suprema.
- Se establecieron los conjuces permanentes y ocasionales, nombrándose los en la primera sesión para elegir presidente.
- Se determinó que dentro de los diez primeros días de enero de cada año, por votación secreta y mayoría de votos, se elegiría entre sus miembros un presidente, que duraría un año en funciones, pudiendo ser reelegido.
- Se estipuló además que en caso de ausencia o impedimento de todos los conjuces permanentes, el tribunal nombraría un conjuce ocasional;
- El Tribunal estaba conformado, además, por un secretario, quien debía ser abogado, y estaba impedido de ejercer la profesión; tampoco podía desempeñar otra función pública o privada. Esta prohibición afectaba también al oficial mayor, a los dos ayudantes y al conserje.
- Se constituyó un ministro de sustanciación, turnándose semanalmente todos los magistrados, correspondiéndole dictar los decretos de trámite, aunque la causa esté relatada o fallada, pudiéndose apelar dichos decretos ante los demás magistrados restantes, en los casos que fuera procedente.

Al presidente del Tribunal le correspondía:

- Representar al Tribunal y suscribir las comunicaciones oficiales.
- Convocar y presidir las sesiones y audiencias del Tribunal.
- Conceder licencia a los magistrados, funcionarios y empleados del Tribunal hasta por cuatro días.
- Informarse del estado de las causas y promover su pronto despacho.
- En caso de ausencia, enfermedad o impedimento temporal del presidente, le subrogaban los demás magistrados, por orden de antigüedad, computada a partir de la fecha de sus nombramientos, y si fuera igual, según la precedencia de los nombramientos.

Se implantó un horario de ocho horas para el despacho y práctica de diligencias: de ocho a doce de la mañana, y de dos a seis de la tarde.

Se estableció la fórmula sacramental para las sentencias: “ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY”.

Se precisó la necesidad de dos votos conformes para que haya resolución del Tribunal; se señaló la forma como deben ser suscritas las resoluciones por magistrados y conueces que hubieran votado, aun cuando alguno o algunos hayan sido de opinión contraria a las de la mayoría.

Los decretos del ministro de sustanciación se podían apelar, en los casos en que fuera procedente, ante los restantes magistrados del Tribunal.

A su vez, en el capítulo III se fijaron taxativamente los motivos por los cuales los magistrados podían excusarse o, por esos mismos motivos, podían ser sujetos de recusación:

- a) Tener parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con cualquiera de los interesados en los juicios que se tramitan en su condición de demandantes o autoridades demandadas, sus representantes legales o mandatarios y los asesores que intervengan en el procedimiento, o con los terceros, que tengan la calidad de coadyuvantes.
- b) Tener interés personal en el asunto de que se trate.
- c) Ser acreedores, deudores o socios del actor, sus apoderados o representantes, salvo cuando la parte actora sea institución de crédito o del seguro.
- d) Haber sido apoderados o defensores en el mismo asunto.
- e) Haber dictado la resolución impugnada, o haber intervenido con consejo o dictamen en la instancia administrativa, respecto de la controversia que se decida en el Tribunal.
- f) Tener amistad íntima o enemistad con alguna de las partes, sus abogados o sus apoderados, o con alguna de las personas mencionadas en el literal a) del artículo.
- g) Figurar como parte de un juicio similar, pendiente de resolución.

Estas causales, hasta la actualidad, no han sido reformadas ni modificadas, notándose además que los motivos de excusa o recusación operan en forma unipersonal. Establecer literalmente el Código de Procedimiento Civil, fuente por el que se nutre la Ley de lo Contencioso Administrativo, el único carácter por el que se puede separar a un magistrado del conocimiento: “Un juez, sea de Tribunal o de Juzgado, puede ser recusado por cualquiera de las partes... (artículo 871)”.

Se precisa para su procedencia en la forma siguiente: artículo 21. “Propuesta la excusa o la recusación, pasará a conocimiento de la sala, que calificará la excusa o resolverá acerca de la recusación. Si hubiera hechos justificables, el presidente concederá el término de prueba de seis días, y vencido éste, se pronunciará la sala. La resolución que dicte será inapelable”.

El presidente de la Sala convocará al conjuer que deba integrarla para el conocimiento de la resolución. En el caso de excusa, la calificación se efectuará por el ministro o ministros que no se hubieren excusado; si en la excusa estuvieran comprendidos todos los integrantes de la Sala, el presidente convocará a los conjueres.

En 1986 se introdujeron reformas al Código de Procedimiento Civil, aumentándose una causal a las ya establecidas, que en su momento eran nueve: “no sustanciar el proceso en el triple del tiempo señalado por la Ley”.

Esta causal no es aplicable para los tribunales por las siguientes razones:

1. Porque sólo le corresponde al ministro de sustanciación dictar decretos de trámite, en la semana laborable que le corresponde (5 días), y

2. Porque la condición que como signo distintivo distingue a la excusa o la recusación, establecido por ley, es el carácter unipersonal de la causal, al expresarse el artículo 871 del Código de Procedimiento Civil así: “Un juez, sea de Tribunal o de juzgado...”.

Consecuentemente, la fuente jurídico-administrativa, primigenia del contencioso administrativo, desde fines de diciembre de 1906 y fines de mayo de 1967, la hallamos en el Consejo de Estado, organismo instituido por nuestras Constituciones o cartas magnas para velar por la observancia de la Constitución y de las leyes, fundamentalmente para la protección de las garantías constitucionales, así como con funciones para conocer sobre materias contenciosas administrativas, convirtiéndose además en un tribunal contencioso administrativo.

III. LEYES REFORMATARIAS EN LA ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS QUE CONFORMAN LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

- a) *Por Decreto 1077, publicado en el Registro Oficial 392 del 17 de septiembre de 1973* se introdujeron varias reformas sobre la organización administrativa de la justicia administrativa, con el incremento de una sala; se realizaron algunas puntualizaciones, como:

- La reafirmación de su autonomía en el ejercicio de sus funciones.
 - Para las designaciones de los magistrados se procedería de la misma forma que para los ministros de la Corte Suprema.
 - La terna ya no era presentada por la Corte Suprema de Justicia.
 - Al entrar en funciones dos salas se corrigió la forma de elección presidencial.
 - Se concedió facultad para dirimir casos en fallos contradictorios: “En los casos de fallos contradictorios, dictar por la mayoría de votos, la disposición que debe regir para lo futuro con carácter obligatorio mientras no se disponga lo contrario por Ley”.
 - Gozaban de fuero los magistrados de lo contencioso-administrativo y no podían ser juzgados, sino por el organismo que tenía competencia para juzgar a los ministros de la Corte Suprema; tampoco podían ser removidos por la autoridad nominadora —Congreso Nacional— a no ser por dolo, negligencia, ineptitud manifiesta o incapacidad física o mental en el ejercicio de sus funciones.
 - Tenían jurisdicción en todo el territorio nacional.
- b) *Por Decreto 611, publicado en el Registro Oficial 857 del julio 31 de 1975*, se introdujeron las reformas siguientes:
- Con el funcionamiento de las dos salas se enmendó la forma de elección del presidente del organismo, a quien se le atribuyó la representación legal.
 - Se determinó la forma de subrogación en casos de ausencia, enfermedad o impedimento temporal del presidente del Tribunal.
 - Se fijó el modo de suplir la falta o vacancia del presidente del Tribunal para completar el periodo, en tanto se designaba al nuevo.
 - Se estableció el modo de subrogar también a los ministros y conjueces permanentes en casos de ausencia, enfermedad o impedimento.
 - Se determinó la titularización para el conjuce permanente en todos los casos de vacancia de alguna magistratura del Tribunal, mientras se designe al titular.
 - Se modificaron las atribuciones del Pleno en once numerales, siendo el más sobresaliente el contenido en el numeral 12, al expresar: “Promover la difusión del Derecho Administrativo, de la Jurisprudencia y de la Doctrina...”.
- c) *Por reforma constitucional de 1992, publicada en el Registro Oficial 93 del 23 de diciembre* se suprime al Tribunal de lo Contencioso Administrativo,

creándose en su lugar los tribunales distritales de lo contencioso-administrativo, con asiento en las principales ciudades del país: Quito con dos salas, Guayaquil con una sala, Cuenca con una sala, Portoviejo con una sala, y últimamente, se incrementó una sala en la ciudad de Loja.

- Se le atribuye a cada tribunal jurisdicción distrital, dentro del cual se encuentran comprendidas dos o tres provincias, de acuerdo con la necesidad geográfica del país.
- Se incorporan los tribunales distritales contencioso-administrativo como parte de la función judicial al establecerse por vía constitucional la unidad jurisdiccional.
- La jerarquía de los integrantes de los tribunales distritales contenciosos es de ministros.
- Gozan de fuero de corte supremo por la jerarquía que ostentan.
- Al suprimirse la tercera instancia, la Corte Suprema se convierte en sala casacional para todas las materias, entre ellas lo contencioso-administrativo.

IV. JUEZ ADMINISTRATIVO: TRIBUNAL DISTRITAL

En el sistema del Ecuador, el Poder Ejecutivo es poder político y administrador; en su órbita no entran las funciones propiamente jurisdiccionales de índole contenciosa, pero sí las propias del poder administrador activo; por eso puede y debe resolver en vía jerárquica o rever en reclamaciones directas sus actos administrativos, pero no juzgarlos en definitiva; es decir, que produzcan el carácter de cosa juzgada, que como signo distintivo lo tiene la función jurisdiccional.

Para ello se encuentra, como juez administrativo, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, designado por el Tribunal en Pleno de la Corte Suprema de Justicia; tiene carácter pluripersonal al estar integrado por tres magistrados que ejercen una jurisdicción privativa en razón de la materia que los faculta para conocer y resolver de cierta especie de asuntos o de las causas de cierta clase de personas; esto es, los asuntos contencioso-administrativo y los que accionen los administrados o la administración pública.

Tenemos entonces, hasta la presente Constitución, camino a ser cambiada por la Asamblea Constituyente, que se encuentra elaborando una nueva carta magna, que los tribunales son parte de la función judicial, su jerarquía es de ministros, asimilables a los de la Corte Suprema de Justicia.

Gozando de fuero a ese nivel, son nombrados por concurso de mérito y oposición; duran cuatro años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos indefinidamente, y no pueden ser destituidos sino por causas legales establecidas en la ley.

Como están constituidos en un cuerpo colegiado, de carácter pluripersonal, al estar integrado por tres ministros, la representación legal, oficial y administrativa del Tribunal le corresponde al presidente del organismo, designado por los magistrados que integran la sala o salas.

En caso de ausencia, impedimento o enfermedad temporal, son subrogados por los respectivos conjueces, designados por el mismo Tribunal Distrital, como atribuciones del Pleno, ejercidas en su respectiva jurisdicción.

La norma básica para regular el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa está constituida por la ley de la jurisdicción contencioso-administrativo dictada en 1968, produciéndose tres reformas a la misma, que no están concordadas en la actualidad, al no haberse hecho desde su emisión una codificación legislativa.

Siguiendo los patrones originarios, la Ley Contenciosa Administrativa reconoce la existencia de dos clases de recursos: el de plena jurisdicción o subjetivo, y el de anulación u objetivo. El primero ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trate. El segundo tutela el cumplimiento de la norma objetiva de carácter administrativo, y puede proponerse por quien tenga interés legítimo y directo para deducir acción.

Por tanto, a medida que la democracia va consolidándose en lo posible por el concepto de libertad individual, se ha ido perfilando la existencia de una justicia administrativa independiente, que entre sus facultades está la de controlar los excesos de poder, tutelar las garantías individuales, así como el ejercicio de los derechos subjetivos que las leyes otorgan a los ciudadanos.

Para ello es necesario la creación de órganos jurisdiccionales autónomos, independientes en el ejercicio de sus funciones, integrados a la función judicial por el establecimiento constitucional, como es el caso de Ecuador, con competencia especializada, de fuero único.

V. FUENTES

Boletín del Tribunal Contencioso Administrativo, núms. 1, 2, y 3, 1971, 1972 y 1973.
Constitución de 1906.

Constitución de 1967.

Decreto 1077 de septiembre de 1973.

Decreto 611 del 31 de julio de 1975.

GRANJA GALINDO, Nicolás, *Fundamentos del derecho administrativo*, 4a. ed., Quito, Editorial Jurídica Ecuador.

Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

MORA GUZMÁN, Alfredo, *Estudio comparativo entre los recursos subjetivo, objetivo y la acción de lesividad en la jurisdicción contencioso administrativa en el Ecuador*, Quito,

Editorial Jurídica L y L, Cuenca Ecuador.

Reforma constitucional de 1992.

Reforma constitucional de 1993.