

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Por: Dr. Ernesto Velázquez Baquerizo

ca- La última reforma constitucional, cumplida en diciembre de 1992, la segunda que se hace a la Constitución vigente desde hace trece años, se concentró en la función judicial y su propósito fue modernizar la administración de justicia.

Existen panegiristas y opositores a la citada reforma, la que por ser tan reciente no puede ser juzgada con la objetividad que la aplicación de la norma precisa, especialmente para determinar su validez y vigencia ante la realidad social. Lo que nadie podrá negar es que el cambio fue resultante de la necesidad de una administración de justicia transparente, ágil y eficiente, como aplicación de los altos fines del derecho, demandada por la colectividad.

La aplicación de la reforma, entre otras novedades, provocó la descentralización de la justicia administrativa, lo que se concretó en la creación de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y Fiscal.

C No es el propósito de este artículo analizar la reforma constitucional o referir la historia, marco conceptual y bases doctrinarias de la justicia administrativa, la finalidad está en explicar como operan los tribunales distritales en el régimen de transición resultante de los cambios, señalando breves antecedentes que ilustren mejor el tema central y su concordancia con la legalidad establecida.

EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La Constitución vigente, antes de la última reforma, en el artículo 98, ponía entre los órganos de la función jurisdiccional el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, manteniendo así la institucionalidad creada en la Constitución de 1967.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo era un órgano independiente de la Corte Suprema de Justicia, con competencia en todo el territorio nacional y sede en Quito, su organización y funcionamiento se sujetaba a la ley especial y los magistrados tenían las mismas facultades, prerrogativas y responsabilidades que los Ministros de la Corte Suprema de Justicia.

Según disponía el artículo 96, inciso tercero, de la Constitución de 1979, todo acto administrativo generado por la administración central, provincial, municipal o de cualquier entidad autónoma reconocida por la Constitución y leyes, podía ser impugnado ante los Tribunales Fiscal y de lo Contencioso Administrativo, en la reforma, ahora es el artículo 97 y la impugnación es para los órganos de la Función Judicial.

La norma citada era similar a la que constaba en la Constitución de 1967, en el artículo 215, que fijaba, como atribución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el conocer las impugnaciones que las personas hicieren contra los reglamentos, actos y resoluciones de la administración pública o de las entidades semi-públicas, para resolver acerca de la ilegalidad o inaplicabilidad de las mismas; además, le correspondía conocer y resolver sobre las violaciones a la Ley de Carrera Administrativa.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL

La Ley número 20, publicada en el Registro Oficial número 93, del 23 de diciembre de 1992, contiene las reformas constitucionales que se encuentran vigentes, habiéndose codificado la Carta Fundamental, ésta se encuentra publicada en el Registro Oficial número 183 del 5 de mayo de 1993, articulado que usaremos para efectos de este trabajo.

La codificación contiene las disposiciones transitorias, en aplicación de las cuales se crea, en la Corte Suprema de Justicia, una Sala Administrativa, integrada con cinco magistrados; en tanto que para conocimiento de las causas en materia contenciosa administrativa

dispone que habrán Tribunales Distritales, designados por la Corte Suprema de Justicia.

LOS TRIBUNALES DISTRITALES

La décima disposición transitoria de la Constitución ordena que "PARA EL CONOCIMIENTO DE LAS CAUSAS EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA HABRA LOS SIGUIENTES TRIBUNALES DISTRITALES:...", éstos son tres, el número 1 con sede en Quito, integrado por dos salas; y con sala única, el número 2 con sede en Guayaquil; el número 3 con sede en Cuenca y el número 4 con sede en Portoviejo.

La reforma estableció los Tribunales Distritales como parte de la Función Judicial, eliminando la autonomía jurisdiccional de que había gozado la justicia administrativa, resolviendo así el debate académico, entre juristas, sobre si el ejercicio de la función de resolver los conflictos entre la administración pública y los administrados debe ubicarse como otorgada a la propia administración, a tribunales separados de ella, ó a tribunales judiciales.

Afirman lo anterior las disposiciones transitorias décimo primera, décimo segunda y décimo tercera, pues todas ellas confían a la Corte Suprema de Justicia facultades para establecer los Tribunales Distritales, determinar su jurisdicción, crearlos o suprimirlos y nombrar los Magistrados que los integran.

LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

El control de la legalidad, prevenir y proteger al ciudadano del exceso del poder y el abuso de las facultades por la administración pública, es función esencial del Estado de Derecho. El Estado contemporáneo, a raíz de la Revolución Francesa, recibió el beneficio de que el Estado, su administración y su gobierno, no están exentos de responsabilidad y el ejercicio de la función pública es un servicio a la colectividad, como bien lo establece el artículo 39 de la Constitución

ecuatoriana, principio de orden universal, que acogió y aplicó la comunidad jurídica internacional y sus miembros individualmente.¹

La jurisdicción Contencioso Administrativa, en las Constituciones Ecuatorianas, estuvo entre las funciones que tenía el Tribunal de Garantías Constitucionales, en la Constitución de 1945, o en las atribuciones del Consejo de Estado, en la Constitución de 1946; encontrándose normas antecedentes en las Constituciones que se dictaron a partir de la Revolución Juliana, donde se pretendió modernizar la administración pública, con especial énfasis en materia económica, aplicando los principios establecidos en el párrafo anterior.

Se configura con personalidad propia en la Constitución de 1967, que en el Título IX, Capítulo II, artículos 213 a 216, consagró la jurisdicción especial de lo contencioso, creando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, lo que ubicaba a nuestro país en la moderna concepción de que la voluntad administrativa no es facultad omnímoda y que los actos de ella pueden ser impugnados ante la justicia administrativa, consolidando el Estado de Derecho en la más pura y firme vocación democrática, conceptos propuestos por los doctores Armando Emilio Grau y Miguel Angel Bercaitz² que aseguran así el control de la legalidad y eficiencia de los actos administrativos.

La reforma constitucional ha trastocado esta situación y **en el** texto vigente no aparece lo contencioso administrativo que, por el contrario, fue expresamente derogado por el legislador constitucional.

-
1. Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de la ONU y artículos 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado el 16 de diciembre de 1966 y que entró en vigor en 1976, publicación PI/621, ONU, N. York 1979, "Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos", Págs. 27 y 28.- "Carta Internacional de Derechos Humanos", publicación PI/598, N. York 1978, Págs. 9,33 y 34)
 2. (Enciclopedia OMEBA, Tomos XVII, pág. 561 y XXIII, pág. 249)

LA LEY DE LA JURISDICCION

La norma secundaria aplicable, según la disposición transitoria décimo quinta de la reforma constitucional, es la LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.

La ley citada fue expedida el 28 de febrero de 1968, por la Comisión Legislativa Permanente, como la Ley 035-CL, siendo presidente del órgano legislativo el Dr. Oswaldo González C. y Secretario Abogado el Dr. Angel Merino Vallejo; se completó con esta norma secundaria la aplicación de lo que mandaba la Constitución de 1967. El Ejecútese, con fecha 15 de marzo de 1968, lo puso el Dr. Otto Arosemena Gómez, Presidente Constitucional de la República y dio fe, en *ca-lidad* de Secretario General de la Administración Pública, el Dr. Ramón Vela Cobos. Fue publicada en el Registro Oficial número 338 del 18 de marzo de 1968.

Son cuatro las reformas hechas a la Ley de la jurisdicción Contencioso Administrativa, todas se provocaron en gobiernos militares; las dos primeras se dieron en la dictadura del Gral. Rodríguez Lara, con once días de diferencia entre una y otra, la primera de ellas apareció en el Decreto Supremo 1077, publicado en el Registro Oficial número 392, del 17 de septiembre de 1973 y la segunda se dictó en el Decreto Supremo 1065-A, publicado en el Registro Oficial 668 del 28 de octubre de 1974, se orientan a la organización del Tribunal en salas; ampliando su atribuciones y deberes y determinando el tipo de delito penal para los funcionarios o empleados que retardaren, rehusaren o se negaren a cumplir las resoluciones del Tribunal.

El Decreto Supremo 1065-A, fue interpretativo de la competencia del Tribunal para conocer y resolver sobre las demandas de prescripción de créditos originados en decisiones firmes de la Contraloría.

La tercera reforma consta en el Decreto Supremo 611, publicado en el Registro Oficial 857 del 31 de julio de 1975, a nueve meses de la

anterior, completa aspectos de organización interna del Tribunal y además crea un capítulo completo para las excepciones al procedimiento de ejecución de créditos fiscales que procedan de resoluciones firmes de la Contraloría, siendo importante la fuerza con que dota a las resoluciones del Tribunal para que sean obedecidas, así como señala los casos de nulidad de sentencia.

La última reforma se dictó mediante Decreto Supremo 3683-A, en los últimos días de la dictadura militar de los triunviratos, tanto que recién se publica en el Registro Oficial 4 del 16 de agosto de 1979, en plena vigencia del régimen constitucional, concuerda las normas de la ley con la Constitución que, aprobada por el plebiscito, entró en vigencia.

CONCEPTOS BASICOS

Antes de continuar, es preciso fijar el alcance de algunos conceptos, de esta manera tendremos una base común para nuestro análisis, según Eduardo J. Couture,³ los vocablos jurisdicción y Contencioso Administrativo se definen así:

JURISDICCION: "1.- Función Jurisdiccional: actividad pública realizada por órganos competentes nacionales o internacionales, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se aplica el orden jurídico establecido, para dirimir conflictos y controversias mediante decisiones susceptibles de adquirir autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución".

"2.- Autoridad jurisdiccional: conjunto de poderes constitutivos de autoridad, de que se hallan investidos ciertos órganos del Poder Público".

"3.- Jurisdicción Territorial en sentido espacial: ámbito general del país, de sus aguas adyacentes o de su espacio aéreo, así como de cada una de las circunscripciones territoriales, en las cuales ejerce sus funciones un órgano del Poder Público".

3. Eduardo J. Couture, "Vocabulario Jurídico", págs. 369, 370 y 172.

" En sentido material: competencia ratione materia de determinados órganos del Poder Judicial".

JURISDICCION CONTENCIOSA: "1.- Dícese de aquélla que, por dirimir contiendas o controversias, tiene un contenido que coincide con el de jurisdicción en sentido amplio".

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: "1.- Conjunto de normas que regulan los litigios en que es parte la Administración, suscitados por el ejercicio de sus funciones".

"2.- Calidad o atributo del proceso en que se debate, en vía jurisdiccional, la validez jurídica de un acto administrativo, la responsabilidad de la Administración o las pretensiones de ésta respecto a los particulares".

"**EJEMPLO: 1.-** El Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocerá en las demandas de nulidad de los actos administrativos definitivos"... (Constitución de Uruguay, art. 309).

Las definiciones citadas tenemos que completarlas con la de:

ACTO ADMINISTRATIVO: "I. Definición. Manifestación de voluntad proveniente de los órganos de la Administración, unilateral o plurilateral, general o particular, destinada a producir efectos jurídicos".

II. EJEMPLO. "La acción de nulidad sólo podrá ejecutarse por el titular, de un derecho o de un interés directo, personal y legítimo, violado o lesionado por el acto administrativo". (Constitución de Uruguay, art. 309) 4.

De esta manera quedan establecidos los conceptos básicos, que los encontramos conjugados en el artículo 97 de la Constitución, por el que

4. Eduardo J. Couture.- ibidem, pags. 71 y 72.

se determina que el acto administrativo puede ser impugnado ante los correspondientes órganos de la Función Judicial, en la forma que determine la Ley. En otras palabras, la justicia administrativa en Ecuador, permite que se impugne el acto administrativo, por la vía jurisdiccional, ante uno de los órganos de la función judicial, que son los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, en los términos, marco conceptual y procedimiento que fija la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Pasemos entonces a examinar la aplicación de estos conceptos y cómo han concordado, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa -que sabemos fue dictada en 1968- que es preexistente, con las reformas constitucionales de diciembre de 1992.

Antes de continuar quede claro que nuestros legisladores constitucionales de 1968 acogieron el pensamiento de Rafael Bielsa, Otto Mayer, Cino Vitta, entre otros doctrinarios, para quienes la jurisdicción contencioso administrativa se ejercía por tribunales separados de la administración pública; en tanto que el legislador de 1993, sigue a Jellinek y Fraga, que determinan que la función jurisdiccional con respecto a esta materia se ejerce con motivo de conflictos suscitados entre la Administración Pública y los administrados y "no es el órgano o su ubicación dentro de los poderes del Estado el que califica la expresión "jurisdicción contencioso-administrativa"; es la función que ejerce y su contenido."⁵.

LA JURISDICCION

De los conceptos antes establecidos concluimos que la actividad pública de órgano competente, que aplica el orden jurídico para dirimir conflictos y controversias, cumple una función jurisdiccional.

La función la ejerce una autoridad investida con el poder de juzgar.

5. Cita del Dr. Miguel Angel Bercaitz, tomo XVII, Enciclopedia Jurídica OMEBA, pág. 562.

Nuestro Código de Procedimiento Civil, en el artículo 1 define a la jurisdicción como el poder de administrar justicia, potestad que corresponde a los magistrados y jueces establecidos por las leyes.

El jurista y maestro del derecho, Víctor Manuel Peñaherrera define la jurisdicción como "la potestad de administrar justicia en nombre del poder soberano del Estado, y de autorizar los actos que requieren solemnidad judicial"⁶. El docto maestro señala que existen límites absolutos de la jurisdicción, que la separan de los demás poderes (funciones hoy) y los distinguen de aquellos que diferencian las atribuciones de un juez de las que corresponden a otros jueces⁷; éstos últimos, que constituyen los límites relativos de la jurisdicción, en la esfera de acción judicial separan o dividen las cuestiones relativas a la materia, el territorio, las personas, los grados y la cuantía distribuyendo la jurisdicción.

El sabio maestro, con su clara visión jurídica, al tratar la jurisdicción en razón de la materia, textualmente dice:

"En esta jurisdicción se han hecho subdivisiones, por razón de la materia..."⁸

y continúa enseguida:

"La jurisdicción administrativa es la que se ejerce por órganos especiales, sobre las reclamaciones a que dan lugar los actos administrativos.

Esta institución es indispensable, dentro de ciertos límites, para asegurar la independencia del poder administrativo, y la actividad y eficacia, que son

-
6. Víctor Manuel Peñaherrera. LECCIONES DE DERECHO PRACTICO CIVIL Y PENAL, Tomo I, Quito 1958, pag. 62.
 7. Víctor Manuel Peñaherrera, ibídem, pag. 66.
 8. Víctor Manuel Peñaherrera, ibídem, pag. 81.

condiciones esenciales de buena administración. Si para cada cuestión o dificultad que se presentase entre la autoridad y los particulares, en la gestión de los negocios públicos o el cumplimiento de las leyes administrativas, fuera menester recurrir a los jueces comunes, y observar los largos y complicados trámites de la vida judicial ordinaria, aquellas condiciones serían imposibles y la acción del poder administrativo quedaría casi totalmente anulada"⁹.

Concluyendo su estudio, en este aspecto dice:

"En el derecho positivo ecuatoriano la jurisdicción administrativa tiene una organización muy deficiente; mejor dicho, no tiene una verdadera organización, ni está claramente deslindada de lo civil"¹⁰.

La jurisdicción se adquiere por tanto, señala Peñaherrera, en base al nombramiento y la aceptación, lo que hace que el juez deba obedecer lo que dispone el artículo 2 del Código Procesal Civil.

LA REFORMA Y LA JURISDICCION

La reforma constitucional, en su disposición transitoria décima, creó los actuales Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, atribuyendo a la Corte Suprema de Justicia la facultad de determinar la jurisdicción de los mismos y de aquellos que se crearen a futuro.

La disposición transitoria décimo sexta, de la Constitución, ordena que: "las FACULTADES Y ATRIBUCIONES de los TRIBUNALES FISCAL y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SERAN EJERCIDAS, en su respectiva jurisdicción, POR LOS TRIBU-

9. Víctor Manuel Peñaherrera, *ibidem*, pag. 81.

10. Víctor Manuel Peñaherrera, *ibidem*, pág. 82.

NALES DISTRITALES" (las mayúsculas las pone el autor), norma clara y precisa, que por su calidad constitucional, en razón de lo que manda el artículo 140 de la Norma Fundamental, prevalece sobre toda otra.

Antes de seguir, vale acotar que no es factible que las normas secundarias limiten la supremacía de la regla constitucional, adoptar esta actitud significa sujetar el espíritu y mandato de la Ley Suprema a las que le son inferiores en jerarquía y deben ajustarse a ella, razón por la que no es posible evadir lo que el legislador estableció en la reforma argumentando que lo constitucionalmente prescrito no está concordante con las leyes vigentes, que son anteriores a la reforma.

LA LEY

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en el artículo innumerado que aparece antes del artículo 8, incorporado por disposición del Decreto Supremo 1077 (R.O. 392-17-septiembre de 1973), concordante con la norma constitucional vigente, señala que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es organismo de la Función Judicial, dotado de autonomía en el ejercicio de las funciones que la ley le asigne.

Las funciones, según la Constitución, están en las facultades y atribuciones que la Ley de la jurisdicción de la materia determina, éstas se fijan en el artículo 10 como atribuciones y deberes y, en el artículo innumerado, que aparece después del 13, donde se establecen las atribuciones del Tribunal en pleno.

RESOLUCION DEL PLENO DE LA CORTE SUPREMA

El 10 de febrero de 1993, el pleno del Tribunal de la Corte Suprema de Justicia, aplicando la facultad del inciso segundo, de la disposición transitoria décima, de las reformas constitucionales, dictó una Resolución, sin número, que determina la jurisdicción de los Tribu-

nales Distritales de lo Contencioso Administrativo, estableciéndolas así:

Tribunal Distrital No. 1, con sede en Quito, tiene jurisdicción en las provincias de Pichincha, Imbabura, Carchi, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Pastaza, Napo y Sucumbíos.

Tribunal Distrital No. 2, con sede en Guayaquil, su jurisdicción abarca las provincias de: Guayas, Los Ríos, El Oro y Galápagos.

Tribunal Distrital No. 3, con sede en Cuenca, cubre su jurisdicción las provincias de Azuay, Cañar, Loja, Morona Santiago y Zamora Chinchipe.

Tribunal Distrital No. 4, con sede en Portoviejo, llega con su jurisdicción a las provincias de Manabí y Esmeraldas.

Esta resolución se dispone sea publicada en la Gaceta Judicial y no en el Registro Oficial, lo que ha afectado un mayor conocimiento de la misma, omisión que sabemos está por subsanarse. La Resolución no hace mención al número de salas con que se integra cada Tribunal, que ya está fijado en la disposición constitucional aplicable.

CONCORDANCIAS

Las disposiciones constitucionales y las que constan en la Ley especial, de la jurisdicción Contencioso Administrativa, concuerdan con las otras normas secundarias, ya que la jurisdicción que la reforma a la Constitución determinó para los Tribunales Distritales, no discrepa con lo preceptuado en los artículos 1, 2 y 3 del Código de Procedimiento Civil, determinándose del texto del artículo 17 del Código subjetivo, aplicado a los Tribunales Distritales, que éstos poseen jurisdicción legal, con carácter de privativa, por estar limitada al acto administrativo y a la impugnación con que se lo afecte, lo que significa el obrar de la justicia administrativa.

Cabe también, la jurisdicción de los Tribunales Distritales, en los tres primeros artículos de la Ley Orgánica de la Función Judicial.

LOS MAGISTRADOS

La disposición transitoria décima tercera, faculta al pleno de la Corte Suprema de Justicia para que, en un plazo de treinta días, después de posesionados los miembros de ella, nombren a los Magistrados que integraran los Tribunales Distritales.

No determina los requisitos para la designación de los Ministros Jueces, aunque sí permite que se puedan reelegir los integrantes de los Tribunales anteriores a la reforma.

Al no establecerse requisitos para ser magistrado de los nuevos Tribunales, se debía aplicar el artículo 9 de la Ley de jurisdicción Contencioso Administrativa, que establecía como requisitos los mismos que para ser Ministro de la Corte Suprema y los demás fijados en la ley citada.

El artículo 100 de la Constitución, antes de la reforma, señalaba los requisitos que debían reunir tanto para ser magistrado de la Corte Suprema como del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los que al modificarse por el artículo 103, vigente, afectó el requisito de la edad, pide ahora ser mayor de cuarenta y cinco años, limitándolo a la Suprema y sin mención alguna al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Posiblemente por el antecedente, siguiendo la disposición transitoria octava vigente, la Corte Suprema de Justicia aplicó los requisitos para Ministros de las Cortes Superiores a quienes nombró para magistrados de los diferentes Tribunales Distritales del país. Estos requisitos son: ser ecuatoriano por nacimiento, estar en el ejercicio de los derechos de ciudadanía, una edad mínima de cuarenta años, poseer título de doctor en jurisprudencia o abogado y una experiencia de ejercicio, con probidad, por lo menos de doce años.

En sesión de 24 de febrero de 1993, dentro del plazo establecido, la Corte Suprema de Justicia hizo las designaciones de los Ministros Jueces que integrarían los diferentes Tribunales Distritales, quienes por dificultades en las partidas presupuestarias aplicables, recién pudieron posesionarse de sus cargos el 18 de marzo de 1993, esto es veinte y dos días después de haber sido nombrados.

Se cumplieron así, tanto el mandato constitucional como las normas de los artículos 2, 19 y 20 del CPC, entrando los Magistrados designados a ejercer la jurisdicción a partir de su posesión. Es urgente e indispensable, para efectos de concordancia, que en la Ley Orgánica de la Función Judicial se cumpla una reforma que incluya una sección para incluir a los Tribunales Distritales y sus magistrados. En igual forma deberá reformarse el artículo 9 de la Ley de la jurisdicción Contencioso Administrativa, cumpliéndose lo que manda la décimo segunda disposición transitoria constitucional, que determina que la Ley Orgánica de la Función Judicial establecerá el procedimiento para crear o suprimir los Tribunales Distritales y sus salas.

COMPETENCIA

Según lo señala don Víctor Manuel Peñaherrera¹¹, estudiar la distribución de la jurisdicción nos lleva a conocer la competencia.

Peñaherrera dice que la Competencia es la facultad que tiene el juez para administrar justicia dentro de los límites de su jurisdicción¹². Para el Dr. Miguel Angel Bercaitz, en materia contencioso administrativa se debe considerar la ampliación de la competencia conferida al órgano jurisdiccional para entender las causas que llegan a su conocimiento¹³.

Según el tratadista argentino, el proceso administrativo sólo "se forma para producir un acto de individualización de una norma administrativa, a objeto de reintegrarla en su plenitud si ha sido per-

11. Ibidem.

12. Víctor Manuel Peñaherrera. Ibidem, pag. 104.

13. Miguel Angel Bercaitz. Ibidem, Tomo XVII, pág. 563.

turbada, o de declararla aplicable, reconociendo, modificando, extinguiendo o removiendo una determinada situación de hecho o de derecho ^{1º}, por lo que no se integran a la esfera de competencia jurisdiccional los actos y procedimientos cumplidos para un obrar técnico o de gestión administrativa, ni las resoluciones que emanan del poder discrecional de la administración que nuestra legislación las determina en el artículo 6 de la Ley de la jurisdicción Contencioso Administrativa, como cuestiones o resoluciones que no corresponden a la citada jurisdicción.

En la esfera de la competencia nuestra Ley elimina el antiguo debate entre recurso o acción, determinando que en la legislación ecuatoriana lo que existe es el recurso contencioso administrativo, que es de dos clases el de plena jurisdicción o subjetivo y el de anulación u objetivo, según el artículo 3 de la Ley de la materia.

El Código de Procedimiento Civil establece, en el inciso segundo del artículo 1, que la competencia es la medida dentro de la cual la potestad de administrar justicia está distribuida entre los diversos tribunales y juzgados, por razón del territorio, de las cosas, de las personas y de los grados; el inciso segundo del artículo 6 del Código citado determina que en el ejercicio de la jurisdicción privativa la competencia sólo se proroga en asuntos y sobre personas que están sometidas a esa jurisdicción, aunque el juez propio sea de diverso territorio.

LA REFORMA Y LA COMPETENCIA

Tanto la jurisdicción como la competencia tienen su única fuente en la ley, dentro del régimen de derecho, la reforma constitucional es el origen de la jurisdicción y competencia de los Tribunales Distritales, cuando las disposiciones transitorias mandan, en la décima, que para conocimiento de las causas en materia contencioso administra-

14. *Ibidem*, Tomo XXIII, pag. 408.

tiva habrán Tribunales Distritales; en la décima cuarta que los Tribunales Distritales recibirán las demandas que se presentaren en su respectiva jurisdicción, con posterioridad a la reforma, mientras que para las anteriores causas en trámite prorroga la competencia para que las conozca el Tribunal Distrital No. 1 de Quito.

PROBLEMAS DE COMPETENCIA

No obstante lo anterior, al iniciar sus actividades los Tribunales Distritales se produjeron problemas de oscuridad y confusión en lo relativo a la competencia, especialmente cuando la norma secundaria, el Código de Procedimiento Civil tenía disposiciones especiales, de carácter universal, que debían aplicarse ya que conforme al artículo 77 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa el CPC es norma complementaria, que se aplica en todo aquello que la Ley especial no hubiere previsto, con mayor razón si en la Ley se fijaba la Competencia por sorteo legal en las salas del desaparecido Tribunal de lo Contencioso Administrativo (artículo innumerado, incluido después del artículo 29).

El problema más arduo surgía con la aplicación del artículo 25 del Código de Procedimiento Civil, que al referirse al fuero competente señala que toda persona tiene derecho para no ser demandada sino ante el juez de su fuero aplicando el principio universal de derecho "actor rei forum, sequitur"¹⁵, lo que se fija con mayor claridad en el artículo 27 del cuerpo procesal citado, que determina que el juez del lugar donde tiene su domicilio el demandado es el competente para conocer las causas que contra éste se promuevan. Se creaba mayor confusión al aplicar las normas del artículo 30 del CPC, que determina los jueces competentes, además del juez del domicilio, en busca de concordar las normas constitucionales con las leyes existentes.

Para resolver el problema es preciso tener en consideración que el

15. En el Código de Justiniano, Lib. III, Tít. XIX, ley 3a. "Non reus actoris, sed actor rei forum sequitur", no es el demandado quien sigue el fuero del actor, sino éste el de aquel.

Dr. Miguel Angel Bercaitz nos dice que , en el proceso jurisdiccional contencioso, lo impugnado es siempre un acto administrativo, en consecuencia a quien se trae a juicio es a la Administración Pública, de quien emana el acto ¹⁶; determinando la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en su artículo 4, quienes integran la Administración Pública y quienes constituyen las personas jurídicas semi-públicas, claramente concordante con el artículo 128 de la Constitución que define las entidades del sector público; es fácil inferir que el legislador constitucional, en la reforma, buscó amparar al administrado, en esa clara concepción que propone Armando Emilio Grau, de una legítima presunción de legalidad de los actos administrativos cuando son resultado de la efectiva y directa intervención popular en el ejercicio de la función estatal ¹⁷, lo que posibilitará la fuerza de la idea democrática y configura el Estado de Derecho Social contemporáneo.

Lo anterior nos determina que diferenciado el proceso contencioso administrativo del civil, la competencia no podía manejarse con los tradicionales conceptos procedimentales. En el ejercicio del recurso contencioso administrativo, ante la justicia administrativa, se han de considerar el acto que se impugna y las defensas planteadas contra él, puesto que si el principio que lo domina es el interés público se someten al mismo todas las etapas del proceso.

RESOLUCION DE LA CORTE SUPREMA

Para resolver los conflictos planteados con la creación de los Tribunales Distritales, ya no en acatamiento de la facultad constitucional de la vigésima primera transitoria, que facultaba a la Corte Suprema de Justicia para que dicte las normas necesarias para regular el régimen de transición, sino en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Función Judicial, el 12 de mayo de 1993 el pleno de la Corte Suprema de Justicia dictó una

16. Miguel Angel Bercaitz. OMEBA, Tomo XXIII, pág. 415.

17. Armando Emilio Grau. OMEBA, Tomo XXIII, pág. 249.

Resolución, que tiene fuerza de ley por el carácter de disposición generalmente obligatoria que la ley le determina, la misma que se publicó en el Registro Oficial número 203, del 3 de junio de 1993.

La Resolución precitada fija la competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo basándose en el carácter privativo de la jurisdicción, según manda, el Tribunal Distrital competente es el del lugar donde se origina el reglamento, acto o resolución, así como también el del lugar donde éstos generan efectos, lo que pone fin a los problemas que por razones de competencia, de los nuevos Tribunales, pudieran presentarse.

La Corte Suprema de Justicia ha emitido una norma que surte pleno efecto legal en tanto no se dicte una ley, enervando así las causas de incompetencia o las pretensiones de nulidad que hubieren podido argumentarse contra las resoluciones y sentencias que los Tribunales Distritales dictaren.

La Resolución de la Corte Suprema revolucionó la tramitación de las demandas contencioso administrativas, logrando descentralizar las impugnaciones que se hacen contra la administración pública, con sede en Quito, según declaró por la prensa el Dr. Bolívar Vergara Acosta, Presidente de la Sala Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

La Resolución posibilita que la ley especial, en razón de la jurisdicción privativa, aplique reglas de competencia que modifican las tradicionales, ya que no es el domicilio del demandado el que prevalece sino el del actor, esto es el administrado, quien tiene la facultad de elegir si demanda en el lugar de origen del acto o en el lugar donde genera efectos el acto, reglamento o resolución, suspendiendo la aplicación de los artículos 25 y 27 del Código de Procedimiento Civil **en el efecto que tendrían sobre las causas contencioso-administrativas.**

Es indispensable exponer, en apoyo de lo anterior, que no sólo radica el fundamento de la Resolución en la oscuridad que la supresión del Tribunal Contencioso Administrativo provocó en la Ley de la materia, así como no fue la necesaria economía procesal, lo que llevó al requerimiento de la Resolución dictada; fue el acto jurídico de la reforma constitucional, el que al modernizar la administración de justicia concibió una justicia descentralizada, que desconcentre el procedimiento que estuvo centralizado en un Tribunal único, que obligaba al administrado a viajar a Quito para poder tramitar su reclamo, obligándolo a llevar su procedimiento de impugnación en condiciones onerosas que lesionaban su interés en beneficio del poder de la Administración que fácilmente podía litigar.

La supremacía de la Constitución requería una norma que complete y posibilite el proceso de reforma constitucional, concordando y actualizando las leyes secundarias para permitir que la legalidad y la legitimidad cumplan aquello que preceptúa la lógica jurídica, aplicando la pirámide de Kelsen.

LA MODERNIZACION

El inapropiadamente llamado proceso de modernización, como se denomina al redimensionamiento y reconceptualización del Estado Contemporáneo, tiene una directa relación con la justicia administrativa.

Buscar transparencia, unida a una eficiente y ágil administración del Estado, reajustando el proceso administrativo, desburocratizando el servicio público, descentralizando las decisiones con impulso a los entes regionales, es todo un desafío que precisa de reglas jurídicas precisas, así como de una justicia administrativa que pueda contar con un Código de Procedimiento Contencioso Administrativo. Esta es una propuesta que ya fue aceptada en la legislación española de 1956 y en el proyecto que elaboró el jurista Dana Montañó, en 1960, para la provincia argentina de Santa Fé, en ellos se plantea una mayor eficacia para la actividad de la justicia administrativa, uniendo

los recursos objetivos y subjetivos en impugnación simultánea del acto administrativo en todos sus aspectos y consecuencias, contempla y acepta la acumulación de ambas pretensiones en el recurrente, conforme lo establece nuestra Ley en esta materia, en el artículo 3.

No obstante es indispensable que se actualice la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que recoge principios que en otras legislaciones todavía son motivo de controversias. Se debe establecer el Código de Procedimiento, no sólo para efectos del Tribunal Distrital, sino para que exista una reglamentación orgánica que prevenga los excesos de la administración y encauce la legalidad de las facultades discrecionales de la Administración Pública. Como determina Armando Emilio Gran, el procedimiento legalmente regulado no se deberá circunscribir a la producción de actos administrativos, sino que debe abarcar todas sus manifestaciones, esto es la formación y ejecución de los actos y contratos administrativos y los medios de impugnación de los mismos.

EL PROYECTO DE LEY DE MODERNIZACION

Ecuador tiene muy avanzado el proyecto de "Ley de Modernización del Estado, privatizaciones y prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada", en ella se ha considerado a los Tribunales Distritales, en el artículo 38", del proyecto, se los determina la competencia para conocer y resolver todas las demandas y recursos derivados de actos, contratos y hechos que hayan sido expedidos, suscritos o producidos por el Estado y otras entidades del sector público.

Lo trascendente es que en esta regla se establece que la competencia territorial de los Tribunales Distritales está determinada por el domicilio del administrado, lo que por ser disposición especialísima prevalecerá sobre toda otra norma, estableciendo la lógica concordancia con la reforma constitucional, imponiendo una nueva concepción de la competencia para efectos del ejercicio del recurso contencioso administrativo y acogiendo, parcialmente, la Resolución que

en esta materia dictó la Corte Suprema de Justicia.

Otra valiosa aportación es eliminar el pre requisito del reclamo que agote la vía administrativa, ociosa acción pre judicial que el anterior Tribunal Contencioso Administrativo resolvió que no era necesario cumplir, al dictar la norma dirimente número 4 publicada en el Registro Oficial 476 del 10 de julio de 1986, suplemento.

CONTRADICCION

El proyecto de la Ley de Modernización, hasta el momento aprobado por la legislatura y pendiente de la reconsideración planteada a los artículos aprobados, en el artículo 60, hace referencia a las controversias que llegaren a suscitarse en torno a los procesos de modernización que la ley contempla, determina que las controversias se resuelven en primera instancia ante el Presidente de la Corte Superior de Justicia que corresponda al distrito judicial de la provincia donde se suscite la controversia.

Si los procesos que la ley contempla están directamente ubicados en el ámbito de la actividad administrativa del Estado, constituyendo actos, hechos o contratos administrativos, se presenta un caso claro de contradicción entre dos disposiciones de una norma legal, discrepancia que debe resolverse para delimitar con precisión el ámbito de acción de los Tribunales Distritales, que con la reforma constitucional se quiere fortalecer.

TRIBUNALES DISTRITALES EN LA TRANSFORMACION DEL ESTADO

José Luis Palazzo, Domingo Juan Sessín y Víctor Armando Rolón Lembeye publicaron un estudio sobre las tendencias actuales que están innovando el derecho italiano y europeo¹⁸, allí mencionan que Ita-

18. La Transformación del Estado. Palazzo, Sessín, Rolón Lembeye Depalma. Buenos Aires 1992.

lia en 1971 creó Tribunales Administrativos Regionales, en el proceso de reordenamiento administrativo, es complejo, pues existen más de veinte Ministerios, seis administraciones autónomas, múltiples autoridades administrativas independientes, noventa provincias, veinte regiones, más de ocho mil comunas y casi diez mil entes públicos nacionales y dos mil sociedades con participación estatal.

Los autores¹⁹ antes citados dicen: "La interrelación que cada día avanza más entre el derecho público y el privado y las nuevas tendencias no debe asustar a los variados estamentos administrativos", especialmente cuando en Italia la actividad jurisdiccional y la administrativa están normalmente en una relación primaria o directa con la legislación y en segundo grado con el orden constitucional.

En Italia, el 7 de agosto de 1990 se dictó la Ley de Procedimiento Administrativo y de Derecho de Acceso a los documentos Administrativos, base legal para establecer reglas generales básicas para todos los procedimientos administrativos, imponiendo a la administración el deber inexclusable de expresar la motivación de los actos administrativos definitivos, entre otros aspectos esenciales.

En Alemania, a partir de 1983 se busca en el campo legislativo deshacer las viejas normas reglamentarias y se estableció como objetivo simplificar las leyes y reglamentos administrativos.

En Francia no hay una ley sistemática sobre el procedimiento administrativo, se encuentra regulado por normas legales o reglamentarias sueltas y por la jurisprudencia operativa del Consejo de Estado y sus Tribunales. Busca Francia jerarquizar el ejercicio de la función Jurisdiccional administrativa, con una jurisdicción ordinaria en la Corte de Casación, como órgano supremo y la Jurisdicción contenciosa administrativa, radicada en el Consejo de Estado y los Tribunales interdepartamentales de primera instancia; para ello en enero'

19. *Ibidem*, pag. 68.

de 1989, dispuso la creación de cinco Cortes de Apelación, ubicadas en un nivel intermedio entre los Tribunales Interdepartamentales y el Consejo de Estado, estas Cortes deciden las apelaciones interpuestas en contra de las sentencias de los Tribunales Administrativos, agilitan la tramitación de los pleitos para dictar sentencia, que antes de la reforma debían esperar hasta dos años para alcanzar las de los Tribunales administrativos y hasta tres años por un fallo del Consejo de Estado,

La creación de los Tribunales Distritales en Ecuador nos pone a la vanguardia del movimiento mundial, en cuanto a estas tendencias, permitiendo un mayor, ágil y eficiente administración de la justicia administrativa, que debe completarse con el Código de Procedimiento Contencioso Administrativo, que incluye la casación en una sala especializada de la Corte Suprema de Justicia.

En España, a partir de la Ley Orgánica 6 del 1 de julio de 1985 se regula la composición y atribuciones de los órganos jurisdiccionales, completada con la Ley Orgánica del Poder Judicial del 28 de diciembre de 1988 que al establecer la jurisdicción del orden contencioso administrativo crea las Salas de Audiencia Territorial, que funcionan desde mayo de 1989 ^y se convirtieron en Tribunales Superiores de Justicia de las 17 comunidades autónomas, cuya competencia territorial se genera cuando en su circunscripción se hubiere realizado el acto impugnado o tenga su domicilio el recurrente.

Por su parte el Derecho Comunitario de la Comunidad Europea, entre sus instituciones tiene el Tribunal de Justicia cuya misión es la aplicación uniforme del Derecho y el respeto a los tratados, pero específicamente el artículo 173 del Tratado Constitutivo de la C.E. confiere al Tribunal controlar la legalidad de los actos adoptados por el Parlamento y el Consejo Comunitario, lo que es aplicable a actos administrativos.

CASACION

La reforma Constitucional, en el artículo 192 de la Carta Fundamental manda que la Corte Suprema actuará como Tribunal de Casación en todas las materias, para ello, cuando en la primera disposición transitoria crea las Salas, que integran el máximo tribunal jurisdiccional, establece la Sala Administrativa que cuenta, igual que las otras, con cinco magistrados (fueron tres por sala antes de la reforma). Dispone la reforma que se dicte la Ley de Casación, en la sexta transitoria.

La disposición décimo octava, de las transitorias constitucionales, hace una modificación a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, al normar que el recurso de nulidad previsto en el artículo 9 del Decreto Supremo 611 sea parte de las facultades de la Casación que actúa la Sala Administrativa de la Corte Suprema, correspondiéndole a ésta resolver sobre la nulidad de las sentencias que pronunciaren los Tribunales Distritales y que fueren impugnadas por la partes procesales.

El Registro Oficial número 192, del 18 de mayo de 1993 publica la Ley 27 expedida por el Plenario de las Comisiones Legislativas, en la que el artículo 2 señala que el recurso de casación procede contra las sentencias y los autos que pongan fin a los procesos que dictaren, entre otros, los Tribunales Distritales; el recurso se interpondrá dentro del plazo de quince días hábiles posteriores a la notificación con el auto o sentencia, aparece aquí una contraposición pues se habla de plazo y se dice que son días hábiles, lo que sería considerar como término, conforme disponen las normas legales aplicables del derecho civil y en el administrativo.

TRAMITE DE DEMANDAS

La disposición transitoria décimo quinta de la Constitución dispone que las demandas que se presenten en los Tribunales Distritales

se deben tramitar conforme a las disposiciones de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En conformidad se está aplicando el Capítulo IV de la Ley antes citada, que establece el procedimiento Contencioso Administrativo, fijando en el artículo 30 los requisitos legales que debe reunir la demanda para que pueda ser calificada, a la que deben agregarse los documentos que pide el artículo 31, con aplicación de las normas dirimente que ya no precisa se presente el documento que justifique haber agotado la vía administrativa.

La contestación a la demanda debe hacerla el demandado en el término de quince días, conforme a la Ley, pero la norma dirimente 3 dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo, publicada en el Registro Oficial 323 del 27 de noviembre de 1985, resolvió que era aplicable el artículo 15 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, por lo que el Estado y las instituciones del sector público tienen el término de veinte días para contestar la demanda.

LA CITACION

Existe al momento un grave retardo que afecta el procedimiento, el artículo 14 de la Ley Orgánica del Ministerio Público dispone que la citación al Procurador General del Estado debe hacerse personalmente al citado funcionario, en la oficina de la Procuraduría, que está en Quito.

El Tribuna Distrital de Guayaquil debe cumplir lo anterior, para lo que se deprecia al Tribunal de Quito, lo que causa retardo al trámite procesal y extiende innecesariamente los términos, en favor del accionante y en beneficio del demandado.

Resulta un contrasentido que, la Constitución, en el artículo 114 dice que el Procurador podrá delegar la representación judicial del

Estado, y el artículo 14 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, en su inciso segundo, señala que en las demandas laborales se podrá citar al Procurador o a uno de los Agentes Fiscales, buscando facilitar el derecho del trabajador en el proceso de la justicia laboral, no ocurra igual con el administrado. Es preciso que la Corte Suprema proceda a dictar una resolución para este propósito o que el Procurador General del Estado delegue, a la Dirección General del Litoral, para que pueda recibir las citaciones en los juicios contencioso administrativos.

El Tribunal Distrital de Guayaquil lo ha solicitado y la Procuraduría ofreció estudiar el asunto, como igual lo hará la Sala Administrativa, confiamos en que este problema se resolverá en mérito a la economía procesal.

Contestada la demanda, el artículo 38 de la Ley de la jurisdicción contencioso administrativa, ordena abrir la causa a prueba por diez días, caso de haber hechos que deban justificarse, no obstante, si la controversia fuere de puro derecho, sin otra sustanciación, el Tribunal deberá pronunciar sentencia.

Ante el Tribunal Distrital se podrá hacer uso de los medios de prueba que establece el Código de Procedimiento Civil, sin que se pueda pedir confesión judicial al representante de la Administración, a quien se le podrá pedir informe sobre los hechos controvertidos.

El procedimiento concluye, según manda el artículo 41 de la Ley correspondiente, cuando el Tribunal en el término de doce días dicte sentencia. Es posible para las partes alegar, por escrito o en estrados, desde que concluye el término de prueba hasta la expedición de la sentencia.

Lo anterior, una brevísima recopilación del procedimiento que el Tribunal Distrital aplica a los reclamos que ante el mismo se tramitan.

EL TRIBUNAL DISTRITAL DE GUAYAQUIL

Para finalizar este pequeño ensayo, considero conveniente entregar algunos datos relativos al Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil.

El Tribunal Distrital carecía de local, no pudo encontrar ubicación física y se reunía inicialmente en las oficinas de los propios magistrados, finalmente en el mes de mayo se le dio albergue en las oficinas de la Dirección de Rehabilitación del Litoral, en el octavo piso del Palacio de Justicia de Guayaquil. En agosto las oficinas pasaron a quedar disponibles sólo para el Tribunal.

Las siete primeras demandas presentadas fueron la 001 y 002 el 13 de abril de 1993, contra el Municipio de Milagro, siendo actoras las señoras Ida Parrales y Victoria Vargas, que reclaman por despido ilegal.

La 003 presentada el 28 de abril contra el Ministro de Gobierno y el Director General del Registro Civil, propuesta por Janett Gastón Errazuri, que alega fue despedida violando la Ley de Carrera Administrativa. La 004 se planteó contra la EPAP-G, el 29 de abril; las demandas 005 y 006, son contra el Ministro de Educación Pública, recurriendo las profesoras Patria León Toledo, Aída Arteaga Zambrano, de sanciones que les fueron impuestas, se presentaron el 29 de abril.

La demanda 007, presentada el 3 de mayo de 1993, tiene como actor a EMELEC y como demandado al Estado Ecuatoriano, en la persona del Procurador General del Estado.

Todas estas demandas se entregaron en la Secretaría de la Corte Superior de Guayaquil por no estar habilitada la oficina de Secretaría del Tribunal, ni tampoco designado el personal.

El 11 de mayo de 1993, la Secretaría Relatora del Tribunal Distrital, recibió la demanda 008, la primera que se entregaba al perso-

nal del Tribunal, planteada por Sara Jenny Alvarez Plaza contra el Alcalde y Procurador Síndico de la Municipalidad de Babahoyo.

El primer testigo en deponer ante el Tribunal Distrital de Guayaquil y prestar testimonio propio, fue el profesor Franklin Verduga Loor, el 24 de agosto de 1993, a las 09h00, diligencia cumplida dentro del juicio 005.

El Tribunal Distrital número 1, de Quito, observando la disposición transitoria décimo cuarta de la Constitución, remitió al Tribunal de Guayaquil; las demandas que se presentaron desde el 22 de diciembre de 1992 hasta quince días después de la posesión de los magistrados distritales, en un período de cuatro meses, se habían interpuesto 36 demandas, las que fueron remitidas desde Quito a Guayaquil el 19 de mayo de 1993.

De mayo a septiembre se han receptado 76 demandas, que sumadas a las 36 enviadas de Quito, dan un volumen total de 112 demandas en trámite en el Tribunal Distrital de lo Contencioso administrativo de Guayaquil, todas despachadas, un cuarenta por ciento en prueba y un sesenta por ciento pendiente de que se complete *el término* de contestación de la demanda.

Las cifras revelan lo acertado de crear el Tribunal Distrital en Guayaquil y evidencian que está en plena ejecución la reforma constitucional que descentralizó la justicia administrativa en Ecuador.

CONCLUSION

Por el estudio anterior arribamos a las siguientes conclusiones:

- a) La Reforma Constitucional puso fin a la existencia legal del Tribunal Contencioso Administrativo, el que perdió totalmente la jurisdicción y competencia;
- b) Efecto de la Reforma fue la creación de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo;

- c) Los Tribunales Distritales sustituyeron totalmente la jurisdicción y competencia del Tribunal extinguido;
- d) La reforma no ha derogado la Ley de la jurisdicción Contencioso Administrativa, la ha afianzado, precisando ajustarla a las nuevas normas constitucionales;
- e) Los Tribunales Distritales se han integrado como órganos de la Función Judicial, pasando la justicia administrativa a ser un órgano jurisdiccional del sistema judicial ecuatoriano;
- La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa del Ecuador, que recoge muchas disposiciones constantes en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado Español de julio de 1957 y en la Ley de Procedimiento Administrativo de España de julio de 1958, tiene preceptos válidos, que permiten aplicarla a los actuales conceptos contemporáneos de justicia administrativa;
- g) Las resoluciones de la Corte Suprema de Justicia, que fijaron la jurisdicción y distribuyeron la competencia, han posibilitado ejecutar la reforma que dio vida a los nuevos Tribunales;
- h) Los Tribunales Distritales, en su acción como órganos jurisdiccionales, deben aplicar las normas procesales de la Ley de la materia, en su Capítulo IV que está vigente;
- i) La reforma planteada en la Ley de Modernización contiene dos normas contradictorias, entre el artículo 38 y el artículo 60, cuando el primero confía la competencia a los Tribunales Distritales sobre la impugnación de actos y contratos administrativos, exceptuando en el segundo los actos administrativos de la Ley de Modernización que caen en la judicatura ordinaria, bajo el fuero del Presidente de la Corte Superior y en apelación a una de las Salas; y,

- j) Existe un retardo en el procedimiento provocado por la citación con la demanda, tanto al Procurador como a los funcionarios demandados, que debe resolverse con una norma legal que disponga que se cite a sus representantes en el lugar donde funciona el Tribunal Distrital, o a los Agentes Fiscales, en aras de aplicar el principio de economía procesal.

RECOMENDACIONES

Son necesarias dos recomendaciones:

- 1.- Que se dicte un Código de Procedimiento Administrativo que establezca y regule las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de reponsabilidades de la Administración Pública, fortaleciendo la fuerza coactiva para aplicar las sentencias del Tribunal; y,
- 2.- Reformar la ley de la jurisdicción Contencioso Administrativa para ajustarla a las demandas que ha originado la aplicación de la reforma constitucional, en especial darle agilidad procesal.

Guayaquil, 28 de septiembre de 1993.