

## EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Patricia VINTIMILLA NAVARRETE<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La jurisdicción contenciosa administrativa como medio de control de la administración pública*. III. *Sentencia*. IV. *Ejecución de la sentencia en el sistema ecuatoriano*. V. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

El Tema “Ejecución de la sentencia en el proceso contencioso administrativo”, convoca en línea dominante a conocer de la presencia de remedios procesales introducidos en la institución de la ejecución, para establecer si cumplen la realización cierta de una sentencia en orden a obtener una justicia efectiva y eficaz.

---

<sup>1</sup> Jueza del Tribunal Contencioso Administrativo No. 2 Guayaquil-Ecuador. Doctora en derecho y en ciencias sociales y políticas por la Universidad de Guayaquil, Especializada en justicia constitucional, Universidad de Guayaquil, Postgraduada en contratos, Universidad Castilla de la Mancha, Toledo-España, Vocal de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo “Jesús González Pérez” con sede en Costa Rica. Miembro honorario de la Asociación de Derecho Administrativo de México, profesora en universidades de su país. Autora de artículos y libros vinculados al Procedimiento Civil y administrativo.

PATRICIA VINTIMILLA NAVARRETE

El sistema ecuatoriano ha atribuido al juez contencioso administrativo de instrumentos procesales para que las decisiones adoptadas en una sentencia sean cumplidas; mas, estas disposiciones no se encuentran reunidas en un solo cuerpo legal al carecer la justicia contenciosa administrativa de un verdadero código sustantivo y procesal contencioso administrativo coherente, sistemático, organizado, como existe, en otros países, de modo que se ha nutrido hasta este momento de las vertientes emanadas de la Carta Fundamental y demás leyes afines conexas, tales como: Código Civil; Código de Procedimiento Civil; Ley Orgánica de Servicio Público; Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado; Ley de Contratación Pública; Código Orgánico de Régimen Municipal; Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ley de Régimen Provincial; Ley de Modernización del Estado; Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva y otros. Aspiramos que la entrada en vigencia de la nueva Constitución desde el mes de Octubre de 2008, se produzca un cuerpo legal armónico propio que subsane ese defecto procesal-jurídico.

Sin embargo, no ha obstado para que el rol otorgado al órgano jurisdiccional especializado en esta noble materia como medio o cauce ordinario puesto a disposición de los ciudadanos para el control jurisdiccional de las actuaciones u omisiones de la administración pública obre su ejercicio en un imperativo de otorgar la tutela judicial efectiva por medio de la ejecución de la sentencias recurriendo para ellos a normas diversas otorgadas por el ordenamiento jurídico en forma dispersa al no estar sistematizadas en un solo cuerpo legal.

## EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO...

Resultando valioso este trabajo al plantearse primeramente el estudio de una de las primeras instituciones de defensa del administrado frente a la administración, como lo constituye el proceso contencioso administrativo, como proceso jurisdiccional y medio de control de la actuación de la administración pública sometida al derecho administrativo, y que con la fuerza de las decisiones atribuidas al ejercicio de la jurisdicción, el órgano delegado por el Estado, pueda a través de la ejecución de las sentencias otorgar al administrado una verdadera y eficaz tutela.

## II. LA JURISDICCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA COMO MEDIO DE CONTROL DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA

Por ser jurídicos los actos procesales de la decisión final y definitiva (sentencia) del órgano destinado por el Estado, en su función reguladora de la sociedad de la que es producto, se le confiere la función jurisdiccional<sup>2</sup> y el poder que le es indispensable para la administración de justicia en las controversias de los particulares con la administración

---

<sup>2</sup> Monroy Gálvez, Juan, "Conceptos Elementales del Proceso Civil", en *La formación del proceso civil peruano. Escritos reunidos*, Lima, Comunidad Lima, 2003, p. 176, "La función jurisdiccional es entendida como el poder deber<sup>122</sup> del Estado destinado a solucionar un conflicto de intereses o incertidumbre jurídica en forma exclusiva y definitiva, a través de órganos especializados que aplican el derecho que corresponde al caso concreto, utilizando su imperio para que sus decisiones se cumplan de manera ineludible, y promoviendo a través de ellas el logro de una sociedad con paz social en justicia"

PATRICIA VINTIMILLA NAVARRETE

pública. A este poder se le denomina jurisdicción (*jurisdictio* o pronunciar el derecho), que es la función pública encargada de resolver los casos concretos, en los que debe declarar el derecho, a cuyo efecto, por necesidades de orden práctico, acude al sistema de repartir la potestad en los distintos ordenes de aquella administración, usando a la competencia como el elemento distribuidor de aquella, inspirándose en la especialidad de la materia.

Precisamente, en función a la situación antes descrita, el órgano competente a través del proceso contencioso administrativo como medio de control jurisdiccional externo de la administración pública, configurado como un sistema de “plena jurisdicción”, está encaminado a brindar una efectiva protección a las necesidades planteadas por los administrados, acomodándose a los nuevos postulados de la Carta Fundamental por medio del vehículo procesal adaptado a esta fundamental exigencia.

*A. Enunciación del derecho en el acceso a la jurisdicción. Su incidencia en la regulación del proceso contencioso administrativo*

La vía que otorga el ordenamiento jurídico a toda persona natural o jurídica para que acceda a la justicia, es el denominado derecho a la tutela judicial efectiva, consistente en el derecho que tiene toda persona para recurrir al órgano jurisdiccional, formulando sus pretensiones a través de un proceso seguido con todas las garantías y una vez concluido, obtener de éste, la efectividad de lo resuelto, a través de los medios puestos a su alcance para su efectiva ejecución.

Este orden de ideas, nos permite afirmar que el derecho de acción es el elemento detonador de todo

## EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO...

proceso, cuyo ejercicio, como manifestación de tutela judicial efectiva, se encuentra modulado por la aplicación del “debido proceso” configurador del pleo de elementos comunes a los procesos contenciosos administrativos de corte jurisdiccional, y como tal, su aplicación involucrará los siguientes componentes:

- El derecho de acceso a la jurisdicción y a las instancias reconocidas;
- El derecho a un debido proceso perfeccionado por el cumplimiento de etapas continuadas como garantía formal;
- El derecho de defensa, y
- El derecho a la efectividad de las sentencias y su ejecución certera.

Dichos componentes nos indican que, por principio toda persona tiene derecho acceder ante el órgano de la administración de justicia competente como expresión de la tutela judicial efectiva, no queriendo decir con ello, que el órgano encargado, se sienta en la obligación de admitir a trámite toda demanda, ni que, una vez admitida, tenga necesariamente que declararse fundada dicha demanda, pues *para tener derecho* en el sentido fuerte de la expresión, se necesita que la situación provechosa amparable en la norma asuma el formato técnico de derecho subjetivo. El derecho de poner en marcha el aparato judicial, no debe conocer más límites que la buena fe y la expulsión del abuso del derecho.

En suma, atendiendo a lo sostenido anteriormente, el derecho de acción como elemento de acceso a la jurisdicción debe darse observando los requisitos procesales regulados por el ordenamiento jurídico dentro del boceto de favoritismo del proceso, *contra-*

PATRICIA VINTIMILLA NAVARRETE

*rio sensu* daría lugar a una limitación del derecho de acceso a la jurisdicción.

De tal suerte, planteadas las reglas en orden al acceso a la jurisdicción devenidas de la Constitución como de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa rectora para este tipo de procesos de corte netamente procesal y supletoriamente por las del Código de Procedimiento Civil, el contenido de las demandas deducidas por los accionantes contra la administración favorecen la admisión del derecho de acción, dando lugar al denominado proceso contencioso administrativo que comprende: el acceso a la jurisdicción, el objeto del proceso, la legitimación, el régimen probatorio, el régimen cautelar,<sup>3</sup> el régimen de alegato o audiencia de estrados, el régimen de las sentencias y su cumplimiento, etcétera.

B. *¿Qué es el proceso contencioso administrativo?*

### 1. *Definición*

Roberto Dromi, define al proceso contencioso administrativo, como un medio para dar satisfacción jurídica a las pretensiones de la administración y de los administrados afectados en sus derechos por el obrar público.<sup>4</sup>

Por su parte Jaime Santofimio, lo define como “los cauces procedimentales que el legislador ha establecido, de acuerdo con las diferentes materias puestas al conocimiento de esa jurisdicción, con el

---

<sup>3</sup> Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, art. 75, suspensión del proceso coactivo.

<sup>4</sup> Dromi, Roberto, *Derecho Administrativo, tomo II*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2005, p.532.

## EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO...

propósito de que sean resueltos en decisión que haga transito a cosa juzgada”.<sup>5</sup>

Como resultado de estas definiciones podríamos decir que, el proceso contencioso desarrolla una actividad jurídico-material ante el órgano jurisdiccional competente por la existencia de un conflicto social en una rúbrica común: *la actuación del derecho* para resolver mediante acción judicial, como un instrumento destinado a la realización o tutela efectiva del derecho violado reflejado en la pronta, plena, cierta, verdadera y consecuentemente, la efectiva ejecución de la sentencia.

### C. Naturaleza

La tutela jurisdiccional se le atribuye a un órgano específicamente designado y especializado, garantizador y restablecedor del control de la legalidad administrativa, configurado sobre la técnica de la impugnación de actos previamente dictados por la administración.

Siendo su razón de ser, la relación jurídico-procesal que se genera en ejercicio de la relación administrativa y que integran la bilateralidad administración-administrados desenvuelta en el proceso, en procura de afirmar la voluntad de la ley o mejor, el ordenamiento jurídico, desde el momento que se deduce una pretensión de tutela judicial y que concluye necesariamente con la emisión de una sentencia estimatoria o desestimatoria.

Para alcanzar dicho resultado, el juez pluripersonal<sup>6</sup> -en el caso del Ecuador- procede mediante una

---

<sup>5</sup> Santofimio, Jaime, *Tratado de Derecho Administrativo, tomo III*, Bogotá, Sigma Editores Ltda., 2007, p. 571.

<sup>6</sup> González Pérez, Jesús, “Constitución y Justicia Administrativa”, en *Revista Iberoamericana de Derecho administrativo*, No.2,

PATRICIA VINTIMILLA NAVARRETE

sustitución de la actividad formal y actividad material, que es la ejecución de la sentencia para procurar conferir plenamente al titular del derecho declarado en sentencia firme, lo que está garantizado por la ley.

*D. Partes del proceso contencioso administrativo*

Establecida la naturaleza de la relación jurídico-procesal de la acción contenciosa administrativa, es menester antes de entrar en el tema de la sentencia, distinguir quienes intervienen como partes en este intercambio de relación jurídico-procesal devenida de la *litis* por la relación sustantiva que es objeto de la controversia.

En el derecho público nacional, la Constitución<sup>7</sup> provisiona la competencia contenciosa administrativa, ejercida aún por tribunales con jurisdicción distrital de acuerdo a las necesidades geográficas del país,<sup>8</sup> e integrados por tres jueces, designados por el

---

2002, p. 15. “El juez debe tener la potestad plena para la completa satisfacción de la pretensión conforme al Ordenamiento Jurídico, a fin de que el orden jurídico se realice y se ponga fin a la situación litigiosa que dio lugar al proceso y se establezca el orden jurídico”.

<sup>7</sup> Constitución del Ecuador, artículo 173: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”.

<sup>8</sup> Salcedo Ortega, Ernesto, “Las potestades administrativas regladas”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo*, No. 6, 2006, p.139, “A partir de la Ley numero 20, publicada en el registro oficial numero 93, del 23 de Diciembre de 1992, se creó en la Corte Suprema de justicia una Sala Administrativa especializada además de la creación de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, en aquel entonces, con

## EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO...

pleno de la Corte Suprema de Justicia, quienes conocen y deciden en única instancia las controversias entre la administración y los administrados, cuyas atribuciones y deberes se encuentran consignadas en la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa;<sup>9</sup> pero que, de acuerdo al nuevo cuadro organizacional establecido en el Código Orgánico de la Función Judicial, desaparecerían los tribunales para convertirse en salas especializadas de las Cortes Provinciales.<sup>10</sup>

---

sedes en Guayaquil, Quito, Cuenca y Portoviejo, estableciendo a dichos Tribunales como parte de la Función Judicial.

<sup>9</sup> Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. R.O. 392, 17-8-7. "Artículo 10.-Son atribuciones y deberes del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo:

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

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

Conocerá también de los juicios de excepciones a la coactiva originados en resoluciones dictados por la Contraloría General del Estado.

Conocerá y resolverá igualmente en única instancia, de las acciones de prescripción de los créditos fiscales, estatales, locales o seccionales o de las instituciones públicas originados en decisiones de la contraloría General, que se hubieren promovido o se promuevan por los directamente interesados, así como de las excepciones que se propongan en procedimientos caóticos instaurados el cobro de créditos provenientes de resoluciones dictados por la Contraloría General del Estado

c) Conocer y resolver en única instancia, lo concerniente a las violaciones de la ley que regula la carrera administrativa; y

d) Las demás que fijare la ley."

<sup>10</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Reg. Of.544,9-3-2009, Transitoria Segunda, inciso tercero: En todo lo relativo a la competencia, organización y funcionamiento de la Corte Nacional

PATRICIA VINTIMILLA NAVARRETE

La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa del Ecuador rectora en el proceso contencioso, reglamenta las formas de actuación y representación de las partes<sup>11</sup> describiendo quienes están legitimados para demandar y, quienes pueden ser demandados; una de las cuales, siempre debe ser la administración pública. No obstante, puede esta posición también la administración asumir el lugar de demandante, llamando a estas actuaciones: *derecho de comparecencia*.

Ese derecho de comparecencia en el derecho administrativo se materializa con un alcance diverso al derecho privado, al distinguirse en este la autonomía de la voluntad que, en razón de su libertad, puede cualquier persona natural o jurídica comparecer siempre y cuando tenga *capacidad* de obrar (donde esta constituye la regla o principio general), en cambio, para la administración esa comparecencia toma el nombre de *competencia* por no surgir de la sola voluntad de la autoridad, sino de principios

---

de Justicia, este Código entrara en vigencia a partir de la fecha en que se posesionen los nuevos jueces nacionales,..."

<sup>11</sup> Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, R.O. 392, 17-8-72. Artículo 23. -Derecho de comparecencia-

a) La persona natural o jurídica que tuviere interés directo en ellos;

b) Las entidades, corporaciones e instituciones de derecho público o semipúblico que tengan la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo, siempre que el recurso tuviera por objeto la impugnación directa de las disposiciones administrativas, por afectar a sus intereses;

c) El titular de un derecho derivado del ordenamiento jurídico que se considerare lesionado por el acto o disposición impugnados y pretendiere el reconocimiento de una situación jurídica individualizada o el restablecimiento de la misma; y,

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

## EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO...

de regulación y de las facultades inherentes, que son aquellas que, por su naturaleza, fundamentan la creación y subsistencia del órgano.

### *E. Pretensión procesal*

Determinados los parámetros de comparecencia de las partes que intervienen en el proceso contencioso-administrativo, distinguiendo un dato esencial en lo relativo a capacidad y competencia, es necesario reparar el rol de la pretensión como fin de tutela de las situaciones materiales afectadas por una actuación administrativa sometida al derecho administrativo que constituyen el verdadero objeto del proceso y elemento de gravitación a partir del cual giran todas las instituciones procesales

En función de lo expuesto, la *pretensión* deducida por el administrado frente a la administración en el proceso contencioso-administrativo como instrumento de tutela, es el punto de partida, actualmente no se lo considera solo en una “instancia de revisión de legalidad”, ni se lo concibe como “un recurso”<sup>12</sup> ante el amplio manto plural de pretensiones procesales,<sup>13</sup> obedeciendo a las nuevas normas de la Constitución vigente, cubierto en gran medida por el rico arsenal de garantías constitucionales puesto a disposición de los particulares frente a las actuaciones de la administración pública, pasando a convertirse en una verdadera acción contenciosa-administrativa perdiendo color las lecturas de los primeros artículos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa datada desde 1967.

---

<sup>12</sup> Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, Artículo 1. “El recurso contencioso administrativo...”

<sup>13</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Artículo 217.

PATRICIA VINTIMILLA NAVARRETE

De esta manera, el ejercicio del juez pluripersonal en el proceso contencioso- administrativo son de tal entidad que permite acoger todo tipo de pretensiones posibles contra la administración pública, someterlas a juicio y al final decidir acogéndolas o desestimándolas.

Coligiéndose de lo expuesto, el objeto del proceso contencioso, su centro gravitacional, será la *pretensión* dirigida por el administrado afectado en sus derechos e intereses legítimos, por una actuación u omisión administrativa, frente a otra persona, esto es, la administración pública, la que se convierte en sujeto pasivo de la pretensión así incoada. Sobre este punto, Don Jesús González Pérez remarca, que la pretensión procesal administrativa no se interpone “*contra una persona, sino frente a una persona o sujeto distinto del pretensor*”, la que se convierte en sujeto pasivo o destinatario de la pretensión planteada, configurándola a partir de una actuación (acción u omisión) de la administración pública que se encuentre sometida al derecho administrativo, al señalar este noble maestro: “*En definitiva, lo que realmente califica la pretensión procesal administrativa es su fundamento: la actuación que se pide al órgano jurisdiccional está fundada en Derecho Administrativo. Es el Derecho Administrativo el que delimita el proceso*”.<sup>14</sup>

En rigor, la pretensión procesal es una de las instituciones básicas del derecho procesal, y del proceso. Si bien es cierto que la acción o el derecho de acción es la llave del proceso que posibilita el acceso a la tutela, la pretensión es el instrumento concreto, es el fondo de la acción, es el acto central

---

<sup>14</sup> González Pérez, Jesús, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 3ª. ed., tomo I, Madrid, Editorial Civitas, 1998, p. 775.

## EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO...

del mismo. A partir de la pretensión se definen los alcances de las instituciones tales como: cosa juzgada, la acumulación, la litispendencia, la ejecución de la sentencia, la congruencia de la sentencia misma, entre tantos institutos procesales que son definidos en función de las pretensiones.

Por otra parte, en la pretensión procesal se bifurcan dos caminos. De un lado existe el *petitum o petitório* que implica aquello que efectivamente se solicita en sede judicial; y, de otro lado, la causa *petendi*, o la causa de pedir, que en buen romance son los fundamentos de hecho y derecho sobre el cual se sustenta la petición planteada. Sin embargo, en el ámbito del proceso contencioso-administrativo se señala la existencia de un tercer camino, que sirve de base a la causa *petendi*, camino que no es otro que la denominada “actuación impugnable”. Es decir, la actuación sometida al derecho administrativo que ha generado la incertidumbre jurídica.

### III. SENTENCIA

Culminada la actividad jurídica procesal del proceso contencioso conforme a la pretensión de la demanda por medio de la sentencia firme (preclusión), corresponde su ejecución, es decir, su efectividad, o sea, que real y ciertamente se cumpla y tutele jurídicamente lo que la sentencia manda, ordena, condena, declara, obliga y permite, entre otras estimaciones procesales.

En concreto, el contenido de ese momento de actuación del derecho es precisamente el pronunciamiento jurisdiccional por medio del instituto llamado *sentencia* por el cual pone fin al proceso con

PATRICIA VINTIMILLA NAVARRETE

vocación definitiva y de imperio, orientándose por los siguientes principios.

#### *A. Motivación*

Siendo la sentencia el acto procesal que pone fin al proceso, es elemento esencial su motivación. Como tal, adquiere un rango constitucional efectivo, puesto que, el literal 1) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de 2008, establece un deber al órgano jurisdiccional y un derecho para el justiciable.

Mostrando este principio normado en rango constitucional la existencia del principio de legalidad y del sometimiento efectivo de todos los poderes públicos incluido el judicial al derecho. En ese orden por la existencia del Estado constitucional de derecho y justicia social, es imperativo que las decisiones del órgano judicial competente, deban estar siempre fundamentadas y motivadas, a fin de evitar la arbitrariedad con relación a los derechos e intereses de las partes en el proceso.

#### *B. Congruencia*

De otro lado, conjuntamente con la motivación de la sentencia, existe el derecho a que las mismas sean congruentes como una doble exigencia del derecho a la tutela judicial y a la prohibición de indefensión, manifestado en dos aspectos:

- a. El juez debe fallar sobre todo lo que ha sido requerido y solo sobre ello y,

## EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO...

b. El juez debe decidir con base en los elementos que le son suministrados por las partes y solo con base esos elementos.<sup>15</sup>

Enfocado estos dos últimos aspectos por el principio de congruencia es que, el juez mediante una operación gimnástica intelectual y sin agregar ninguna voluntad propia e independiente (*ultra o extra petita*) debe pronunciar sentencia solo teniendo como principio la demanda y las formuladas por el demandado a través de la proposición de las excepciones, es decir, los que emergen de la relación procesal,<sup>16</sup> con el fin de obtener una resolución motivada, coherente y lógica fundada en derecho en orden a las pretensiones de las partes en el caso concreto.

Resumiendo podría decirse que la sentencia fundada en derecho incorpora no solo el rango constitucional y legal, sino también las reglas del razonamiento jurídico en virtud de las cuales ese rango constitucional y legal debe aplicarse a la realidad fáctica, al desembocar la sentencia respecto del pro-

---

<sup>15</sup> Roco, Hugo, *Serie Clásicos del Derecho Procesal Civil*, vol. 1, Editorial Jurídica Universitaria, p.372.

<sup>16</sup> Dromi, Roberto, *Derecho Administrativo*, tomo II, Buenos Aires, Editorial de Ciencia y Cultura, p. 598: “La congruencia tiene que darse entre el *petitorio* de la demanda y el fallo resolutorio de la sentencia. Es decir, debe guardar correspondencia el súplico de la demanda y la parte dispositiva de la sentencia. Los hechos y el derecho de la demanda, como los resultados y considerandos de la sentencia, no tienen más valor que explicar, fundamentar y motivar la pretensión o la resolución, en su caso. En consecuencia, en el fallo no deben existir ni mas, ni menos, ni distintos elementos que los contenidos en la pretensión, pues los presupuestos a resolver por la sentencia deben ser los que emergen de la relación procesal”.

PATRICIA VINTIMILLA NAVARRETE

ceso contencioso administrativo,<sup>17</sup> en una declaración de certeza y de legitimidad de las relaciones jurídicas de carácter administrativo preexistentes.

### *C. Efectos de la sentencia según la distinción de la pretensión*

Clásicamente en el proceso contencioso administrativo ha hecho que se afirme la existencia de dos tipos de pretensiones de naturaleza cognitiva: *declarativa y de condena*, posibles de ser planteadas en función a la pretensión accionada. Originándose la presencia de la acción o recurso de “plena jurisdicción” y de “anulación”.<sup>18</sup>

#### *1. Pretensión de plena jurisdicción*

Es aquella en que se solicita del órgano jurisdiccional no solo la declaración de nulidad del acto, sino el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas, la indemnización de los daños y perjuicios cuando precede.<sup>19</sup>

Esta pretensión articulada a fines de siglo XIX está destinada a tutelar derechos subjetivos, encontrándonos con un proceso “entre partes”.

---

<sup>17</sup> Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Artículo 41. Concluido el término de prueba, el Tribunal dictara sentencia, dentro de doce días.

<sup>18</sup> Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Artículo 3. El recurso contencioso administrativo es de dos clases. De plena jurisdicción o subjetivo y de anulación u objetivo.

<sup>19</sup> González Pérez, Jesús, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, 2ª. ed., Madrid, Editorial Civitas, p. 209.

## EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO...

### 2. *Pretensión de anulación u objetivo*

A decir de Don Jesús Gonzales Pérez, es: “*cuan- do lo que se solicita del órgano jurisdiccional es me- ramente la anulación del acto*”.<sup>20</sup> Es decir, no se pide el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas, sino la declaración de nulidad de un acto administrativo afectado de vicios graves que ameritan la expulsión del ordenamiento jurídico.

En tal sentido, insertadas estas dos pretensiones como piezas claves del edificio modélico francés, han perdido su tonalidad primaria en función de no concebirse actualmente al proceso contencioso circunscrito a un simple cauce para *impugnación de actos administrativos*, como se analiza en líneas anteriores, su cambio material de grado constitucional estriba a la exigencia del derecho a la tutela judicial efectiva, construyendo de esta manera un nuevo sistema de justicia administrativa posibilitando a los particulares de acceder al órgano judicial competente con la finalidad de que sean resueltos sus conflictos con relevancia jurídica.

### D. *Distintivos de nuevas pretensiones*

Superado el rígido carril procesal: plena jurisdicción –anulación u objetivo– al pasar a adoptar nuevas categorías procesales caracterizando al proceso contencioso-administrativo como un proceso ordinario, de corte netamente jurisdiccional en las formas de la teoría general del proceso (constitutiva declarativa y de condena) en razón del acrecenta-

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 208.

PATRICIA VINTIMILLA NAVARRETE

miento de pretensiones producto del desarrollo de nuestro ordenamiento jurídico al abrir un abanico de oportunidades favoreciendo al administrado para que los tribunales contenciosos administrativos, conozcan y resuelvan todas las demandas y recursos derivados de actos, contratos, hechos administrativos, reglamentos, expedidos, suscritos o producidos por las entidades del sector público ante la introducción de la Ley de Modernización del Estado.

Corolario a esta reforma, dicha ley en su artículo 38, también vigorizó dos presupuestos procesales esenciales como consecuencia de la tutela judicial efectiva a favor del administrado, al establecer la jurisdicción y competencia del tribunal distrital del lugar donde está su domicilio,<sup>21</sup> regla que se aparta del principio recogido por la ley procesal general, por el cual el actor sigue al fuero del demandado y, eliminó el prerrequisito para acceder a la justicia contenciosa administrativa, otorgando al administrado la facultad libre y potestativa de agotar o no la vía administrativa.<sup>22</sup>

En apreciación a este segundo presupuesto, nuestros tribunales contenciosos distritales han sido enfáticos en innumerables e incontables fallos sobre el particular, al dejar sentado:

*“QUINTO.- De conformidad con lo previsto en el inciso segundo del Art. 38 de la Ley de Modernización del Estado, reformado por el Artículo*

---

<sup>21</sup> Ley de Modernización del Estado, Artículo 38 “...El administrado afectado presentara su demanda o recurso ante el Tribunal que ejerce jurisdicción en el lugar de su domicilio...”

<sup>22</sup> Ley de Modernización del Estado, Artículo 38 “...No se exigirá como requisito previo para iniciar cualquier acción judicial contra las entidades del sector público la proposición del reclamo y agotamiento en la vía administrativa”.

## EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO...

*16 de la ley para la Promoción de la Inversión y de la Práctica Ciudadana, no es necesario agotar la vía administrativa para iniciar cualquier acción judicial en contra de las Instituciones del Estado, en consecuencia se desecha la excepción propuesta por la entidad demandada”.*<sup>23</sup>

Por otro lado, ante la incorporación de nuevos derechos a favor del administrado en la Constitución de reciente data -2008- denominados responsabilidad patrimonial del Estado, se concibe la posibilidad de demandar a las entidades que integran el sector público, incluida la función judicial,<sup>24</sup> cuando puedan ocasionar daños en su actuación, sea por acción o por omisión,<sup>25</sup> otorgando facultad a las salas especializadas contencioso-administrativas de las cortes provinciales<sup>26</sup> a crearse en el momento que

---

<sup>23</sup> Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito, Segunda Sala, caso 345-04.

<sup>24</sup> Constitución de la República de Ecuador, Artículo 225. El Sector público comprende: 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 creadas 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.

<sup>25</sup> C.R. Artículo 233. Ninguna servidora o servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

<sup>26</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, Artículo 217, “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 deficien-

PATRICIA VINTIMILLA NAVARRETE

entren en funciones el nuevo Consejo de Judicatura, por daños de las actuaciones de estas últimas.

Como se ve, los tribunales distritales contenciosos administrativos, como tales, se encuentran agonzando en este periodo de transición. Empero, por resolución del Pleno de la Corte Nacional de Justicia en 25 de agosto del 2010,<sup>27</sup> dispuso que este cuerpo colegiado conozca este tipo de pretensiones en este periodo de transformación a más de otras, determinadas taxativamente a manera de causales.

En este orden, el Código Orgánico de la Función Judicial, si bien innova las pretensiones en el contencioso administrativo, al señalar un derecho genérico que asiste a los administrados que sufran un daño o un perjuicio<sup>28</sup> producido por acción u omisión de parte de toda la administración pública en ejercicio de sus funciones administrativas como por

---

cia de la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios y empleadas y empleados públicos en el desempeño de su cargos”.

<sup>27</sup> R.O., No. 276, Septiembre de 2010. Resolución del Pleno de la Corte Nacional de Justicia, Artículo 1. Hasta que se conformen las Salas especializadas de lo Contencioso Administrativo de las Cortes Provinciales, los actuales Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, tiene competencia para conocer y resolver todos los asuntos previstos en el Artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial.

<sup>28</sup> García de Enterría, Eduardo, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Editorial Palestra, p. 1274: “Hay dos correctivos de la prerrogativa de la Administración –decía Hauriou- quien reclama el instituto popular, cuyo sentimiento respecto del Poder Público puede formularse en estos dos bocardos: que actúe, pero que obedezca a la ley; que actúe, pero que pague el perjuicio. El principio de legalidad – y su garantía en el recurso contencioso administrativo- y el de responsabilidad patrimonial de los entes públicos constituyen, por ello, los dos grandes soportes estructurales del Derecho Administrativo, cuyo equilibrio, amenazado siempre por el peso inicial de las prerrogativas del Poder, depende, justamente, de su correcto juego”.

## EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO...

los errores judiciales; sin embargo, no ha creado hasta el momento de escribir este trabajo, un régimen sustantivo por el cual el órgano especializado, en su función de administrar justicia, pueda aplicar los daños y perjuicios a este tipo de responsabilidad, a diferencia de lo que ocurre en otros países cercanos al nuestro.

No obstante de ello, el texto del Artículo 209 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva,<sup>29</sup> reconoce la indemnización por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio – sujetas a ese régimen - o por el funcionamiento de los servicios públicos, causados a las personas cuando estas no tengan la obligación jurídica de soportarlos.

En suma, no existe aun en el país, un camino desarrollado por estudios doctrinarios o corrientes jurisprudenciales que determinen los alcances de la responsabilidad patrimonial del Estado, como sujeto de derecho, por su reciente nacimiento en el orden jurídico, teniendo eso sí, insuficientes casos en la problemática de responsabilidad administrativa de sus agentes e imperceptibles los casos en cuanto a responsabilidad por mal funcionamiento de los servicios.

---

<sup>29</sup> Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, Artículo 2. Ámbito. Este Estatuto es aplicable principalmente a la Función Ejecutiva. Para sus efectos, la Función Ejecutiva, comprende: a.) La presidencia y Vicepresidencia de la Republica y los órganos dependientes o adscritos a ellas; b) Los Ministerios de Estado y los órganos dependientes o adscritos a ellos; c) Las personas jurídicas del sector publico adscritas a la Presidencia de la Republica, a la Vicepresidencia de la Republica o a los ministerios de Estado; y, ch) Las personas jurídicas del sector publico autónomas cuyos órganos de dirección estén integrados en la mitad o más por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores que integran la Administración Pública Central

PATRICIA VINTIMILLA NAVARRETE

### *E. Contenido de la pretensión*

Retomando el tema de los efectos de la sentencia en cuanto al objeto de la pretensión con los componentes declarativos y de condena, se precisa que es declarativa en la medida en que dispone un reconocimiento de la situación jurídica individualizada y, es de condena, cuando se puede ordenar el restablecimiento de una situación dañosa para el administrado

En suma, en uno y otro caso, dejamos aclarado, son ante todo, sentencias declarativas, diferenciadas en algún tipo de pretensión en que se dirige la acción contenciosa mediante el proceso que se debe ejecutar fielmente, de acuerdo a lo anulado, declarado o condenado.

En función del panorama reseñado, la sentencia en el proceso contencioso administrativo debe verificar, constatar, establecer si la conducta administrativa impugnada, es conforme o no al ordenamiento jurídico. Como ejemplo transcribimos uno de los considerandos de un tribunal distrital de lo contencioso administrativo:

TERCERO:- El debido proceso es el derecho ciudadano, garantizado de modo expreso pro la Constitución Política (Artículos 23, numeral 27 y Artículo 24) el cual debe ser observado estrictamente por todos y cada uno de los órganos de la administración pública y más todavía por la Contraloría General del Estado, encargada de modo general del ejercicio de la potestad contralora del Estado. Se ha definido el derecho como un sistema de límites jurídicos, en los cuales se sustenta la seguridad y la exis-

## EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO...

tencia del Estado, pues las reglas de subordinamiento deben ser cumplidas tanto por los ciudadanos como por todo el aparato administrativo público en sus relaciones recíprocas. Esta es la base de la seguridad jurídica y del principio de legalidad por el cual, los órganos administrativos, los del poder público, sus servidores, los ciudadanos en general deben subordinación a las normas constitucionales legales. No es el juicio subjetivo de la autoridad, la que puede establecer procedimientos o prescindir de ellos para obrar, esto es para expedir las resoluciones que le competen. De todo lo expuesto, la Sala puede colegir, con absoluta claridad que, el acto administrativo impugnado, por el cual se niega las reconsideraciones solicitada por el accionante, respecto del restablecimiento de responsabilidad subsidiaria fue emitido inobservando la disposición del Artículo 345-A de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, por tanto son contrarios a derecho.<sup>30</sup>

Como hemos visto de la transcripción de una sentencia dictada por uno de los Tribunales Distritales Contenciosos Administrativos del Ecuador escogida al azar, no hay otro elemento fuera del juicio lógico a más de la acreditación o declaración de la existencia de una violación al ordenamiento jurídico, en la relación jurídica procesal *Administrado vs Administración Pública* tramitada y resuelta en el proceso contencioso administrativo, que obliga al órgano jurisdiccional especializado a restaurarlo conforme a la normatividad legal vigente, establecida dentro

---

<sup>30</sup> Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito, Segunda Sala, marzo del 2004.

PATRICIA VINTIMILLA NAVARRETE

del marco del Estado constitucional de derecho y justicia social.

En la sentencia de condena concurre la particularidad además de la declaratoria de derecho ante la existencia de la trasgresión vulnerada por la administración pública y su consecuente restauración, el siempre acompañamiento de una orden dirigida a cumplirla ; es decir, una orden de prestación (de dar, o hacer) conducida por el órgano jurisdiccional a la administración pública, al haber declarado el derecho en favor del administrado de conformidad con el ordenamiento jurídico, como elemento preparatorio para la ejecución de la sentencia , tema de nuestro estudio.

Transcribimos como ejemplo una sentencia de condena:

...La resolución impugnada es carente de motivación y por tanto contrario a derecho, siendo su vicio invalorable conforme a las normas que han sido transcritas. Sin más consideraciones, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, aceptándose la demanda se declara la nulidad del acto administrativo impugnado, consistente en el Oficio No. 328 CORPEG-DG-2000 de 7 de junio de 2000 por el cual el Gerente de la Delegación del Guayas CORPECUADOR comunica al recurrente que el Directorio de la Entidad en sesión del 6 de junio del 2000 ha decidido terminar unilateralmente el Contrato CORPEC-DG-99-06-PCO-BM y su contrato modificatorio. En consecuencia, la Entidad demandada deberá devolver al actor los valores de las garantías que le fueron ejecutadas, y el cinco por ciento

## EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO...

de retención en cada planilla de obra ejecutada, con sus correspondientes intereses. Deberá igualmente pedir a la Contraloría General del Estado la eliminación del nombre del actor de la nomina de contratistas incumplidos.- Sin costas.- Notifíquese.-...

### *F. Medio impugnatorio de la sentencia: recurso de casación*

Al tratar sobre el proceso contencioso administrativo de esencia generalmente cognoscitiva su culminación en orden a los modos y condiciones de actuaciones procesales por las pretensiones de las partes, se concluyen con la sentencia.<sup>31</sup> Estando las mismas sujetas, como cualquiera otras, al recurso extraordinario de casación,<sup>32</sup> para obtener la declaratoria de invalidez de la sentencia que no se ajuste al ordenamiento jurídico.

---

<sup>31</sup> Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, R.O. 392, 17-8-7. Artículo 40. Concluido el término de prueba, el Tribunal dictara sentencia, dentro de doce días.

<sup>32</sup> Vintimilla, Patricia, *Las Nulidades en el Procesalismo Civil*, Capítulo IV, Guayaquil, Editorial Mosquera, 2005, p,123, “ Por ley 27, promulgada en el Registro Oficial No. 192, de 18 de mayo de 1993, el Congreso Nacional dicto la Ley de Casación, introduciendo, por primer vez en la Republica del Ecuador, el recurso de casación, y derogando en forma expresa el Parágrafo 2º -Del recurso de tercera instancia- de la Sección 10ª – De los recursos – Del Título II- De la sustanciación de los juicios-del libro II- del Enjuiciamiento Civil- del Código de Procedimiento Civil y también todas las disposiciones legales que establecen el recurso de tercera instancia. Por ley, sin número, publicada en el Registro Oficial No. 39 de 8 de abril de 1997, se reformo la Ley de Casación”.

PATRICIA VINTIMILLA NAVARRETE

Recurso diseñado por nuestra legislación ecuatoriana, con carácter extraordinario, formalista, restrictivo en cuando a los condicionamientos que la ley exige para su procedencia, que ataca exclusivamente a la sentencia para invalidarla o anularla debido a los vicios de fondo o forma que pueda adolecer, por violación directa de la ley, ya por su falta de aplicación, por una indebida aplicación, o por la interpretación errada de la misma.<sup>33</sup>

*G. Tiempo para interponer de la sentencia el recurso extraordinario de casación*

El periodo de tiempo para interponer el recurso extraordinario es de cinco días hábiles generalmente. Más, por la prerrogativa conservada siempre por el Estado, pueden sus organismos y demás entidades del sector público interponerlo en el término de quince días, distinguiéndolo al mismo tiempo con la suspensión de la ejecución de la sentencia por todo el tiempo en que se decida sobre su procedencia. De ahí que sólo se debe ejecutar siempre la sentencia firme, o sea, que no admite ulterior recurso jurisdiccional.

A manera de ejemplo transcribimos un recurso de Casación expedido por la Sala Casacional Contenen-

---

<sup>33</sup> Corte Suprema de Justicia, Fallo de Casación publicado en el R.O.319.18-V-98: "...El recurso de casación se un recurso extraordinario que no le permite conocer al Tribunal de Casación el conjunto del litigio, sino que su potestad está limitada a revisar la sentencia determinar si esta o n afectada por vicios de derechos en el juzgamiento *in udicando* o de juzgamiento *in procediendo* o de actividad, señalados con carácter taxativo en el Artículo 3 de la ley de Casación, dentro del campo específico demarcado por el recurrente".

## EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO...

ciosa Administrativa del más alto Tribunal de Justicia:

...SEXTO.- En cuanto a la errónea interpretación del Artículo 33 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, cabe recordar que tal precepto, en su segundo inciso, expresa: “*Si el acto administrativo proviniere del Ejecutivo, o si, en general, la acción se propusiere contra el Estado o sus Instituciones, la demanda se citara al Procurador General del Estado*” A fojas 22 y 23 del proceso, contra la citación, por boleta, al Director Distrital del Guayas de la Procuraduría General del Estado, el cual da contestación a la demanda y expresa “*según consta de autos, esta Delegación Distrital ha sido citada de conformidad con la ley...*” (fojas 25).- Con respecto a la errónea interpretación del Artículo 81 del Código de Procedimiento Civil (vigente a la fecha) es útil recordar que el expresa: “Si no se encontrare la persona que deba ser citada, se la citara por boleta dejada en la correspondiente habitación, a cualquier individuo de su familia o servidumbre. La boleta expresara el contenido del pedimento, la orden o proveído del juez, y la fecha en que se hace la citación; y sin no hubiere a quien entregarla, se la fijara en las puertas de la referida habitación, y el actuario o el citador, sentara la diligencia correspondiente” Como se puede verificar, a fojas 27 vuelta y 28 de autos se encuentran las citaciones que se llevaron a cabo los días jueves 20, viernes 21 y martes 25 de mayo del 2004, en horas distintas, citaciones que están firmadas por el Secretario de la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso

PATRICIA VINTIMILLA NAVARRETE

Administrativo de Quito, doctor Jaime Calero Tufino y cuyo contenido expresa: *‘Cite al señor MINISTRO DE TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS, con el contenido de la demanda 245-0402, propuesta en su contra por el Doctor Victor Rafael Fernández Álvarez, auto recaído en ella y providencia que antecede, mediante primera boleta que, por no haber sido encontrado en persona, la entregue en su despacho ubicado en el décimo primero piso del edificio signado con el No. 255 de la calle Clemente Ponce y Piedrahita, previniéndole de la obligación de señalar casillero judicial para sus posteriores notificaciones en la ciudad de Guayaquil.- Lo Certifico . Por lo tanto, se cumplió con lo establecido en el Artículo 81 del Código de Procedimiento Civil, Consecuentemente, no existe errónea interpretación de esta norma. SEPTIMO.- Al analizar el recurso de casación presenta por el doctor Sócrates Vera Castillo, Director Regional, aparece que el fundamenta su recurso “en la causal prescrita en el numeral 1ero. Del Artículo 3 de la ley de Casación, causal segunda, específicamente: falta de aplicación de normas de derecho, incluyendo las procedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto que hayan sido determinantes en su parte dispositiva”.* En tal enunciado no se indica de manera clara a que causal se refiere el texto en referencia. La Sala no puede suplir las deficiencias y enmendar errores del recurrente como en el presente caso por lo que no puede entrar analizar el recurso. Por lo expuesto, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPUBLICIA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, se rechazan los recursos presentados por

## EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO...

los señores Ministro de Trabajo y Empleo y Director Regional de la Procuraduría General del Estado respecto de la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil.- Sin costas.- Notifíquese, publíquese y devuélvanse.<sup>34</sup>

### H. *Sentencia en firme*

Resuelto este medio impugnatorio extraordinario con la decisión del recurso (sentencia) o con la renuncia del recurso en la forma y modo previsto en nuestra legislación, la sentencia dictada por el órgano jurisdiccional asignado por la ley se convierte en firme pasando a su ejecución una vez notificada las partes con la recepción del proceso de acuerdo al objeto de la prestación de dar, hacer, o no hacer dispuesto en el fallo.<sup>35</sup>

Ahora bien, para lograr la riqueza del contenido de la sentencia en orden a su pretensión, el orden jurídico ha puesto en manos del juzgador, puertas y compuertas para el cumplimiento efectivo de la misma, abriéndose en tal sentido un camino libre para su ejecución modulada por las variantes que en el paso se pueden presentar pero insertadas en la pieza clave: ejecución como pasamos a ver.

---

<sup>34</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala Casacional Contenciosa Administrativa, Caso No. 563-07.

<sup>35</sup> Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Artículo 62. Las sentencias del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo se notificaran a las partes y se ejecutaran en la forma y términos que en el fallo se consignen, bajo la personal y directa responsabilidad del administrador a quien corresponda.

PATRICIA VINTIMILLA NAVARRETE

#### IV. EJECUCION DE LA SENTENCIA EN EL SISTEMA ECUATORIANO

El tribunal distrital de lo contencioso administrativo que conoció y resolvió la causa es el órgano competente de la ejecución de sus sentencias y demás resoluciones en firme ante el hecho de que el proceso de ejecución se inicia como una continuidad del proceso -sin formularse pieza separada- con la ejecutoriedad de la notificación a las partes de la recepción del proceso por razones de seguridad y certeza.

Consecuencia del principio *dispositivo* de corte procesal constitucional y legal, no se puede proceder a la ejecución de la sentencia, sino a pedido de parte interesada y en los términos decididos en el fallo. A modo de ejemplo transcribimos una providencia de tal carácter:

...En tal virtud, habiéndose declarado con lugar la demanda a petición de parte procede la ejecución de la sentencia en los términos consignados en ella. En consecuencia se ordena que el representante de la Unidad Postal del Ecuador disponga que el funcionario competente procesa a reliquidar la indemnización creada por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa de Unificación y Homologación de las remuneraciones del Sector Público y sus reformas publicadas en el R.O. No. 261 del 28 de Enero de 2004, para lo cual se concede el termino de cinco días para su cumplimiento.- Notifíquese.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Tribunal Distrital No. 2 de Guayaquil,- Caso 193-04-2.

## EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO...

### A. *Garantías procesales observadas en su ejecución*

En esa función, la providencia transcrita como ejemplo, avocada a *petición de parte* es la señal para que la administración cumpla con lo resuelto en sentencia en reflejo de la pretensión demandada. Y en ese espacio el juzgador competente se encuentra facultado de poderes y deberes para efectivizar su cumplimiento, adoptando mecanismos de engarce propios del debido proceso, a saber:

- *Competencia* exclusiva del juez pluripersonal conocedor y sentenciador de la pretensión para ejecutar la sentencia;
- Con la *notificación* de recepción del proceso por razones de seguridad y certeza a las partes involucradas, se da un primer llamado a la Administración para que de cumplimiento a la sentencia en firme;
- La sentencia debe cumplirse en *consonancia con sus términos*, y
- El juzgador tendrá toda la facultad necesaria para lograr el resultado efectivo de su cumplimiento.

### B. *Formas de ejecutar la sentencia*

Para materializar o hacer efectiva la cosa juzgada material, es requisito indispensable se examine el contenido de la parte resolutive del fallo, o sea, lo que la resolución judicial ordena, manda, restituye, condena, restablece, declara, luego se le comunica a la autoridad administrativa directamente responsa-

PATRICIA VINTIMILLA NAVARRETE

ble de su cumplimiento, a quien se le concede términos perentorios para su acatamiento, pudiéndose adoptar entonces para su efectivo cumplimiento diferentes modos de ejecución verbigracia en materia laboral:

- Concede un término perentorio o fatal a la autoridad administrativa a quien va dirigido su cumplimiento, en el caso de reintegro del servidor público suspendido o destituido;<sup>37</sup>
- A su vez puede ordenar en el mismo mandamiento de ejecución, la elaboración de la acción de personal con la partida presupuestaria correspondiente al momento de la destitución;
- Para verificar la real certeza de la ejecución puede disponer igualmente que la acción de personal del servidor destituido sea presentada al tribunal, concluyendo el proceso por efectivo cumplimiento, y
- Cuando se condena además al pago de haberes y demás beneficios sociales, su cumplimiento rige una vez reintegrado a sus funciones el servidor publico.<sup>38</sup>

*C. Derivaciones procesales para ejecutar la sentencia*

Para el efectivo cumplimiento de la sentencia, se utilizan medidas previsoras en función de la preten-

---

<sup>37</sup> LOSEP. Artículo 47. Mientras se tramite un juicio por despido o por suspensión, el puesto del servidor afectado solo podrá llenarse provisionalmente

<sup>38</sup> LOSEP. Artículo 46, 2do inciso: "...El pago será efectuado en un plazo de sesenta días a partir de la fecha de reincorporación".

## EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO...

sión planteada. En esa medida el juez dicta las órdenes necesarias para ser cumplidas abriéndose derivaciones procesales para su efectivo cumplimiento a saber:

-- Cuando la sentencia sea el resultado de obligaciones contractuales y se condene a daños y perjuicios, en ella se señalaran las bases para el pago de frutos, mejoras y perjuicios, liquidación que se realizara en los términos del Código de Procedimiento Civil utilizado como ley supletoria;<sup>39</sup>

-- Cuando la sentencia proceda del reintegro de un servidor público destituido o suspendido en sus funciones, declarando arbitrario e ilegal el acto de la suspensión o destitución, concederá a la entidad pública causante del acto administrativo ilegal, un término para su reincorporación al cargo;

-- Cuando a mas de restablecer el derecho de reincorporación del servidor público suspendido o destituido en sus funciones, declara la nulidad del acto administrativo impugnado, la entidad pública causante de su suspensión o destitución será condenada a pagarle al empleado público suspendido o destituido: los

---

<sup>39</sup> Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, Artículo 207: "... Cuando un órgano judicial actuando con jurisdicción ordinaria declare mediante auto o sentencia, la obligación de la Administración Pública Central o institucional perteneciente a la Función Ejecutiva sometida a este Estatuto a pagar una suma de dinero o ejecutar una obligación de hacer o no hacer, el cumplimiento de dicha providencia se la debe realizar en un plazo máximo de treinta días contados desde su ejecutoria [...] a pagar una suma de dinero o ejecutar una obligación de hacer o no hacer, el cumplimiento de dicha providencia se la debe realizar en un plazo máximo de treinta días".

PATRICIA VINTIMILLA NAVARRETE

sueldos, subsidios, vacaciones bonificaciones y demás complementos salariales dejados de percibir desde su retiro del servicio hasta su reincorporación a él como consecuencia de la sentencia en firme, fijándole un plazo para su efectividad y,

-- Cuando la sentencia reconoce el pago a un empleado, ex empleado o beneficiario de alguno de ellos, un derecho salarial o prestacional; un subsidio por muerte, un auxilio de cesantía, una pensión, un derecho prestacional, etc., igualmente la ley fija un plazo para su cumplimiento.

*D. Mecanismo desagravante como modo derivativo de hacer efectiva la ejecución de la sentencia*

En otro orden, puede ocurrir el evento de que la autoridad administrativa a quien va dirigido el mandato del cumplimiento de la sentencia no pueda cumplirla por imposibilidad legal o material. En este caso singular, el orden jurídico tutelador del administrado abre una puerta para que su ejecución no sea fallida, apareciendo la figura de la *indemnización*.<sup>40</sup> Potestad utilizada por el tribunal, quien atendiendo a las garantías constitucionales<sup>41</sup> y dis-

---

<sup>40</sup> Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Artículo 63. Por imposibilidad legal o material para el cumplimiento de una sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo no podrá suspenderse ni dejar de ejecutarse el fallo a no ser que se indemnice al perjudicado por el incumplimiento en la forma que determine el propio Tribunal.

<sup>41</sup> C. R. Artículo 328. Para el pago de las indemnizaciones, la remuneración comprende todo lo que perciba la persona trabajadora en dinero, en servicios o en especies, inclusive lo que reciba por los trabajos extraordinarios y suplementarios, a desta-

## EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO...

posiciones legales afines, determina el monto en orden a la prestación demandada.

Por otro lado, desde la perspectiva de la exigibilidad de obligaciones dinerarias como consecuencia de indemnizaciones de daños y perjuicios aplicadas en sentencias contractuales o de otro carácter, el tribunal distrital de lo contencioso emprende la ejecución señalando un plazo prefijado en ley para el cumplimiento de pago; esto es, intimando o advirtiendo al funcionario de la entidad pública obligada a cumplir con el pago.

Sin embargo de este aviso o advertencia, puede sobrevenir complicaciones: el funcionario responsable en el cumplimiento de la obligación puede negar, retardar o rehusar el pago; o, la Entidad u Organismo del sector público obligada, no cuenta con los recursos económicos suficientes.<sup>42</sup>

Ante estas posibilidades a petición de parte el Tribunal puede disponer:

- Que el pago se realice con intereses por la mora causada en el cumplimiento de pago.<sup>43</sup>
- Que el funcionario responsable de la mora injustificada, o, por rehusar con su deber de cumplir lo ordenado en sentencia sea destitui-

---

jo, comisiones, participación en beneficios o cualquier otra retribución que tenga carácter normal en la industria o servicio...”

<sup>42</sup> Reg.LME. Artículo 23:“...En el caso de que la entidad u organismo del sector público no contare con los recursos económicos suficientes para el pago de una obligación reconocida en sentencia, solicitara al Ministro de Economía y Finanzas los fondos necesarios para ello”.

<sup>43</sup> Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, Artículo 207, inciso 2do: “...La mora en el pago de obligaciones dinerarias a favor del administrado generara intereses a su favor”.

PATRICIA VINTIMILLA NAVARRETE

do; independientemente de que el afectado denuncie el hecho ante el Ministerio Público.

-- Que la entidad obligada al pago solicite al Ministro de Economía y Finanzas los fondos necesarios para cumplir con la sentencia en firme dentro de un plazo fijado por el tribunal distrital de lo contencioso.

### *E. Medidas coercitivas*

Vencidos los plazos legales y tomadas las medidas conducentes para que sean ciertos lo resuelto en sentencia, el tribunal está facultado para ejecutarla aplicando el procedimiento establecido para los juicios ejecutivos del Código de Procedimiento Civil;<sup>44</sup> es decir, sobre suma de dinero determinada por la operación numérica basada en las constancias de la sentencia, fijara la cantidad que debe pagarse procediendo como se ha dicho a petición de parte a embargar dinero<sup>45</sup> de cuentas corrientes mantenidas por las entidades públicas demandadas en las instituciones financieras de cualquier lugar del país donde halla suficiente depósito para cubrir el crédito.

Hecha la traba los valores se transfieren a una cuenta conservada al tribunal distrital para dichos actos, quien con el dinero aprehendido realiza el

---

<sup>44</sup> Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Artículo 64: "...pudiendo aplicarse lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil para la ejecución de las sentencias dictadas en juicio ejecutivo".

<sup>45</sup> Código de Procedimiento Civil, Artículo 439: "...a solicitud del acreedor, se procederá al embargo de los bienes que este señale, prefiriendo dinero..."

## EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO...

pago<sup>46</sup> al administrado, efectivizando la certeza de la sentencia con el cumplimiento de la prestación. Significando la posibilidad de utilizarse la institución del embargo; es decir, activando la compulsión judicial sobre bienes del Estado.

Este poder coaccionador otorgado por el Estado a los tribunales distritales de lo contencioso administrativo tan bien se encuentra dirigido a profesionales del derecho que intervienen en causas del Estado bajo la figura de “asesores externos” y modalidad de “contratos”, acordándose en sus cláusulas que sus honorarios sean pagados en mensualidades hasta la conclusión del juicio; motivo que conlleva muchas veces a su dilatación, sin causa real o aparente, angustiando al administrado deseoso de que sus derechos sean realmente restablecidos. Cuanto más, para el juez pluripersonal intentando otorgar la tan ansiada tutela efectiva resultante de una justicia pronta y cumplida, constituyendo este ejercicio de acción o contradicción de manera abusiva, maliciosa o temeraria en “abuso del derecho” causa de suspensión en el ejercicio de su profesión.<sup>47</sup>

### *F. Efectos de la ejecución de la sentencia*

---

<sup>46</sup> Código de Procedimiento Civil, Artículo 443. Si se aprehendiere dinero de propiedad del deudor, se hará el pago con el dinero aprehendido.

<sup>47</sup> COFJ, Artículo 335. Es prohibido a los abogados en el patrocinio de las causas No. 9. Ejercer el derecho de acción o contradicción de manera abusiva, maliciosa o temeraria, violar el principio de buena fe y lealtad, a graves de prácticas tales como presentación de pruebas deformadas, empleo de artimañas y ejecución de procedimientos de mala fe para retardar indebidamente el progreso de la litis.

PATRICIA VINTIMILLA NAVARRETE

No es otro que, el resultado de la pretensión demandada, subyacente de un conflicto, solucionándola de ser posible, con el empleo vital de herramientas procesales aparejadas para la ejecución, creadas por el ordenamiento jurídico a disposición del juez para que su decisión adoptada en la sentencia sea cumplida.

Por otra parte, recordamos las consecuencias del principio dispositivo que inspira nuestras instituciones procesales en rango constitucional, el juez pluripersonal no puede preceder a la ejecución de la sentencia sino a pedido de parte interesada, la que, una vez presentada, debe velar por el efectivo cumplimiento mediante constancia acreditativa de autos como resultado de una sentencia real y cumplida. Sin sentencia real y efectiva no hay justicia, y por ende, Estado constitucional de derecho y justicia social.

Cumplida en su integridad la sentencia el juez pluripersonal pone fin al proceso, derivándose efectos jurídicos en relación con el juez, con las partes y con la materialización del derecho demandado, dando lugar a la institución de la cosa juzgada con la fuerza *erga omnes*.

#### G. *Consecuencia de la ejecución de la sentencia*

Cabe resaltar que, cuando en la sentencia se resuelva la anulación de un acto administrativo por incumplimiento de la norma objetiva administrativa proveniente de resoluciones o reglamentos o de otro carácter tiene efectos de cosa juzgada *erga omnes*, esto es, frente a todas las personas sin distinción alguna.

## EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO...

En cambio, la ejecución de las sentencias originadas de las acciones conocidas por la doctrina y reconocida por la ley como subjetivas o indemnizatorias, ejercidas sea por nulidad y restablecimiento del derecho, sea por reparación directa o resultantes de controversias contractuales cuyo objeto es obtener el restablecimiento del derecho o la indemnización de los perjuicios causados por el acto, hecho, omisión u ejercicio material de la administración según el caso, debe distinguirse en la parte resolutoria de la sentencia entre la declaratoria de nulidad del acto, si se ha solicitado y es procedente de acuerdo a la pretensión con la regla amparada,<sup>48</sup> el efecto será *ergo omnes* (para todo el mundo).

Más, si esa declaratoria de nulidad se le agrega además indemnización como condena, los efectos de la sentencia tendrán solo alcance *inter partes* (para las partes litigantes) por considerarse como un derecho secundario. Tesis recogida de la jurisprudencia y doctrina nacional del Código Civil del cual se nutre el derecho administrativo, brillantemente expuesto por el maestro Emilio Velasco Celleri en la Colección de Sistema de Practica Procesal Civil al ilustrarnos: "...Por esto, es que la indemnización de perjuicios según el Código Civil y la doctrina, consideren que

---

<sup>48</sup> Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Artículo 59. Con causas de nulidad de una revolución o del procedimiento administrativo: a) La incompetencia de la autoridad, funcionario o empleado que haya dictado la resolución o providencia; y, b) la omisión o incumplimiento de las formalidades que se deben observar para dictar una resolución o iniciar un procedimiento, de acuerdo con la ley cuya violación se denuncia, siempre que la omisión o incumplimiento causen gravamen irreparable o influyan en la decisión".

PATRICIA VINTIMILLA NAVARRETE

la indemnización de perjuicios es un derecho secundario...<sup>49</sup>

Vale esta distinción procesal como consecuencia de la ejecución de la sentencia en firme por el ámbito de la prestación tutelar como expresión del juez pluripersonal destinado a tutelar los derechos e intereses puestos a su protección por parte del administrado, coloreado por la administración vinculada y sometida al ordenamiento jurídico por vía del principio de legalidad.

En buena cuenta, los efectos de la sentencia se resumen en:

- Extinción de la jurisdicción del tribunal distrital de lo contencioso administrativo por hacer cumplir la sentencia en los términos consignados en ella;
- Declaración del derecho dictado en nombre del Estado, y
- Cosa juzgada con efectos *erga omnes* o inter partes en tanto y en cuanto al objeto de la pretensión por los resultados de su ejecución.

## V. CONCLUSIONES

El instrumento que hace uso el Estado para ejercer su función jurisdiccional es el proceso estrechamente ligado al valor justicia. Para cumplir con esa misión, ha tenido que establecer los órganos encargados del ejercicio de ella, ha determinado sus competencias y ha establecido las reglas de procedimiento para el debate judicial correspondiente.

---

<sup>49</sup> Velasco Celleri, Emilio, *Teoría y Práctica de la Acción de Daños y Perjuicios*, Tomo 7, p. 387.

## EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EN EL PROCESO...

Al tribunal distrital de lo contencioso administrativo se le ha atribuido la función de administrar justicia en esta materia especial, confiriéndole una serie de poderes y deberes, como el de dirigir el desarrollo del proceso, como el de ordenar pruebas de oficio, como el de resolver conflictos que se someten a su decisión como el de ordenar se ejecute lo resuelto utilizando medios procesales a su alcance para obligar a cumplir a quien se encuentra obligado por una decisión judicial recurriendo al auxilio de la fuerza pública de ser necesario.

La eficacia de la decisión judicial plasmada en la sentencia se refleja en la posibilidad de hacer que ella pueda ejecutarse en su integridad y no quedarse en una simple decisión ilusoria, pues quien acude ante esta jurisdicción especial en busca de tutela efectiva, no es para que simplemente se declare su derecho, sino que ese derecho se cristalice utilizando de ser posible enérgicamente remedios procesales introducidos en la institución de la ejecución para hacerla real, cierta y efectiva.

Es digno distinguir, que el periodo que conlleva entre la ejecución al tiempo de su efectivo cumplimiento, es considerado como atentatorio al principio de tutela judicial efectiva, esto se debe en gran medida a una serie de factores: excesivo número de litigios por el modo en que se encuentran organizados los tribunales a manera de distritales, la complejidad y numerosa cantidad de disposiciones legales dispersadas en varios cuerpos legales, las deficiencias de orden material y técnico y que adolecen los jueces en su quehacer diario.

Agregándose a ello, que el ordenamiento procesal permite el uso a los litigantes de una serie de mecanismos para dilatar el cumplimiento de la sentencia. Siendo necesario que el Legislador elabore un ver-

PATRICIA VINTIMILLA NAVARRETE

dadero código sustantivo y procesal contencioso administrativo, que sea sistemático, ordenado, coherente y organizado, en el que se incluyan mecanismos y métodos funcionales para desterrar estos factores negativos que descoloran el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y a una justicia pronta y cumplida.