



Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Facultad de Jurisprudencia

Escuela de Derecho

Disertación Previa a la Obtención del Título de Abogado

**“La Dilación en la práctica de Citaciones a las instituciones del Estado en los procesos
Contencioso Administrativos a partir de la vigencia del COGEP y sus Reformas”**

Renato Sebastián Mármol Álvarez

Director: Dr. Oswaldo Navas Tapia

Quito, 2021

DEDICATORIA

Esta disertación la dedico a mis padres, como el eterno soporte y la gran alegría de mi vida.

A mis hermanas, que han sido mis amigas más cercanas y las mejores aliadas en mi vida
estudiantil.

A mis abuelas y abuelos, cuyo cariño siempre tengo presente.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco profundamente a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador por los conocimientos y valores que me ha sabido transmitir en estos cinco años.

A mi director, el doctor Oswaldo Navas Tapia, por brindarme su consejo y apoyo en el desarrollo de esta investigación.

A mis tías Janny y Daisy, a mis tíos Diego y Bayardo y a mis primos Renato, María José, Camila y Doménica; quienes me han sabido compartir su cariño incondicional desde siempre.

A Mauricio, Xavier, Pablo, María Judith, Carolina y a todas las demás personas con los que comparto recuerdos de esta hermosa etapa estudiantil y cuyos nombres no soy capaz de enumerar.

Título: “La Dilación en la práctica de Citaciones a las instituciones del Estado en los procesos Contencioso Administrativos a partir de la vigencia del COGEP y sus Reformas”

Autor: Renato Sebastián Mármol Álvarez

Director: Dr. Oswaldo Navas Tapia

RESUMEN EJECUTIVO

La jurisdicción contencioso administrativa en el Ecuador es producto de un proceso histórico, a través del cual han existido varias dificultades en el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos; tales como el represamiento en las causas, la distancia a los órganos jurisdiccionales en la materia, entre otras. La redacción original del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) dispone que la citación a las instituciones del Estado se realice en la dependencia de la entidad más próxima al lugar del proceso, como medida para agilizar el acceso a la administración de justicia en los procesos contra el Estado. La Ley Orgánica Reformatoria al COGEP del 26 de junio de 2019, cambia esta norma y dispone que la citación se realice en la sede principal de la entidad. Esta modificación supone una afectación a los principios de economía procesal y celeridad, así como al principio administrativo de desconcentración; lo cual se añade a la problemática del represamiento de causas y las dilaciones no solucionadas en la práctica de citaciones. La ineficiencia en el cumplimiento de los términos contenidos en los Reglamentos pertinentes y la falta de normativa complementaria para su aplicación profundizan estos problemas. Con estos antecedentes, la Ley Reformatoria al Código Orgánico de la Función Judicial, de 8 de diciembre de 2020, dispone la citación telemática mediante el uso del Sistema de Notificaciones Electrónicas (SINE) a todas las instituciones del Estado. La efectiva aplicación de este mecanismo para citar se mantiene como un pendiente por la falta de normativa complementaria e inscripción de las entidades del Estado, pero esta forma de citación a través de las nuevas tecnologías de información y comunicación se considera viable para agilizar esta etapa procesal.

Palabras clave: Citación al Estado, contencioso administrativo, representación judicial, celeridad

TABLA DE CONTENIDOS

DEDICATORIA	ii
AGRADECIMIENTOS	iii
RESUMEN EJECUTIVO	iv
TABLA DE CONTENIDOS	v
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	5
1. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA	5
1.1. Competencia para juzgar a la Administración Pública	5
1.2. Antecedentes Históricos	6
1.2.1. Consejo de Estado en el Ecuador	6
1.2.1.1. El Consejo de Estado como primer órgano con atribuciones en materia contencioso administrativa en el Ecuador	8
1.2.2. Creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo	11
1.3. Acceso a la jurisdicción contencioso administrativa y su cercanía a los ciudadanos	12
1.3.1. Distribución de competencia en razón del territorio de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo	14
1.3.1.1. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Loja	15
1.3.1.2. Salas Especializadas de lo Contencioso Administrativo en las cortes provinciales	16
1.3.1.3. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario con sede en la Provincia de Tungurahua	17
1.3.2. Dilación en procesos contencioso administrativos durante la vigencia de la LJCA	19
1.3.3. Citación y notificaciones a la Administración Pública en los términos de la LJCA	22
1.3.3.1. La dilación de la citación a través de deprecatorios	24
1.4. Conclusiones del Capítulo	25
CAPÍTULO II	26
2. LA REPRESENTACIÓN JUDICIAL DEL ESTADO	26

2.1. Precisiones conceptuales sobre la personalidad jurídica del Estado	26
2.2. Representación judicial y legitimación pasiva de las administraciones públicas	29
2.3. La Procuraduría General del Estado como representante judicial del Estado	32
2.3.1. Citación y notificación a través de los Delegados Distritales de la PGE	34
2.4. Representación judicial de organismos y dependencias de las Funciones del Estado	35
2.4.1. Función Ejecutiva	35
2.4.1.1. Entidades de la Administración Pública Central adscritas o dependientes, con personería jurídica propia	39
2.4.2. Función Legislativa	40
2.4.3. Función Judicial	41
2.4.3.1. Legitimación pasiva en las acciones por error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia	41
2.4.4. Función Electoral	43
2.4.5. Función de Transparencia y Control Social	43
2.5. Representación judicial de las entidades que integran el Régimen Autónomo Descentralizado	45
2.6. Representación judicial de organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal	47
2.7. Representación judicial de empresas públicas	48
2.8. Conclusiones del capítulo	49
CAPÍTULO III	51
3. LA CITACIÓN AL ESTADO A PARTIR DEL COGEP	51
3.1. Competencia en el domicilio del Administrado y citación en la dependencia más próxima	51
3.1.1. Eficiencia en la citación de las instituciones del Estado	53
3.1.2. Dependencia más cercana como concepto ambiguo	56
3.1.3. Falta de normativa secundaria y sus consecuencias	58
3.2. Citación en sede principal	60
3.2.1. Aumento en los procesos en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito como consecuencia de la LORCOGEP	61

3.2.2. Análisis comparativo del Estado de los procesos del año 2019, antes y después de la entrada en vigencia de la LORCOGEP	64
3.2.3. Estado de los procesos iniciados entre enero de 2019 y agosto de 2020.	66
3.2.4. El Reglamento para la Gestión de Citaciones de 2020	68
3.2.5. Resultados de los días término para las citaciones y notificaciones en los procesos de la muestra, en el período enero 2019 hasta agosto de 2020	70
3.2.5.1. Términos para las citaciones y notificaciones a la PGE, en el período enero 2019 hasta agosto de 2020	72
3.2.6. Citación en sede principal y los principios del sistema procesal	73
3.2.6.1. Sobre el Principio de Economía Procesal	74
3.2.6.2. Sobre el Principio de Celeridad	76
3.2.7. Citación en sede principal frente al Derecho Administrativo	77
3.2.8. Proyectos de Reformas al COGEP sobre la citación al Estado a partir de la LORCOGEP	78
3.3. Citación telemática al Estado	80
3.3.1. Propuesta de reforma al COGEP en el ámbito de la citación electrónica	80
3.3.2. Citación telemática en Ley Orgánica Reformatoria al COFJ	81
3.3.2.1. La DINARDAP como entidad a cargo del SINE	82
3.3.2.2. El acceso al SINE de las entidades del sector público como limitante para la práctica de la citación telemática	84
3.3.2.3. Falta de normativa complementaria para citaciones telemáticas	87
3.4. Conclusiones del capítulo	88
CONCLUSIONES	92
RECOMENDACIONES	95
REFERENCIAS	97
BIBLIOGRAFÍA	104
ANEXO	106

INTRODUCCIÓN

“El derecho administrativo se agota en un único precepto: Un derecho ilimitado para administrar; no se reconocen derechos del individuo frente al soberano; el particular es un objeto del poder estatal, no un sujeto que se relaciona con él.”

De esta forma describe el tratadista Agustín Gordillo (2017, p. II-2) la relación jurídica entre la Administración Pública y los ciudadanos en el denominado *Estado de Policía*; en el cual los gobernantes mantienen un poder ilimitado, ilustrado en la antigua frase *The King can do no wrong*¹. La superación de este modelo de Estado ocurre con la Revolución Francesa y la transición hacia el Estado de Derecho. A partir de este momento, el ciudadano se convierte por primera vez en un sujeto dentro de la relación con la Administración, titular de varios derechos que puede reclamar a sus gobernantes. Sin embargo, las condiciones para ejercer estas atribuciones se mantienen limitadas a través del tiempo.

El control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública resulta ajeno al Derecho ecuatoriano en sus procesos históricos tempranos. La jurisdicción contencioso administrativa en el Ecuador es resultado de un desarrollo normativo cuyo origen radica no en la fundación de la República en 1830, sino 75 años después con el reconocimiento de la atribución del Consejo de Estado para conocer y decidir sobre cuestiones en la materia. Esta atribución, lamentablemente, no se tradujo en un medio efectivo para hacer efectivos los derechos de los ciudadanos ante la Administración.

La creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo reconocido en la Constitución de 1967 representa un hito histórico para el control jurisdiccional de la actividad del Estado, así como del desarrollo normativo para la consolidación de un sistema de justicia que tutele de

¹ La traducción literal de esta frase es “El Rey no puede hacer mal”. Este es un precepto que justifica el accionar de los gobernantes y limita su responsabilidad ante los particulares en los modelos absolutistas. Esta frase tiene origen en el *common law* anglosajón; aunque en la doctrina administrativista europea también se utiliza su traducción en francés “*Le Roi ne peut mal faire*”, que mantiene el mismo significado y connotación. (Bermeo, 2006)

forma efectiva los derechos de la población ante la Administración Pública. La transición hacia un Estado responsable por sus actos y sometido a un control de legalidad efectivo empieza a partir de este hito. No obstante, existen todavía desafíos como el represamiento de las causas o la distancia geográfica a los órganos jurisdiccionales, los cuales dificultan a los particulares acceder a una justicia rápida y oportuna.

El presente trabajo de disertación aborda como problema de investigación uno de los obstáculos en el desarrollo de los procesos contencioso administrativos: la excesiva dilación en la práctica de citaciones al Estado en las causas en su contra, a partir de la entrada en vigencia del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) y sus posteriores reformas.

El primer capítulo distingue los antecedentes históricos de la jurisdicción contencioso administrativa. A través de los principales hitos en la evolución normativa sobre los procesos en contra del Estado en el Ecuador, se verifica la falta de desarrollo jurídico en la materia durante las primeras etapas de historia republicana; así como los avances a partir de la creación de los actuales Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. Esto es complementado por una crítica al represamiento de causas en la materia y las dificultades que afronta el administrado como consecuencia. A través de este análisis, se ilustra al litigio contra el Estado como un proceso que ha demostrado ser excesivamente largo y oneroso, en detrimento de los intereses del administrado; lo que se extiende a la etapa de citaciones desde la época de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1968.

El segundo capítulo establece quien ejerce la representación judicial de las distintas instituciones que conforman el sector público, con el propósito de que se pueda efectivizar la realización de las citaciones en los procesos donde son demandadas. Este análisis sintetiza las normas que regulan la personalidad y personería jurídica de las entidades del Estado; así como las normas específicas sobre la legitimación pasiva en los procesos contencioso administrativos conforme el COGEP. Para el efecto, se parte de un estudio de lo que el sector público conforme

al artículo 225 de la Constitución y la presencia transversal de las atribuciones de patrocinio y representación legal del Procurador General del Estado.

El tercer capítulo, que trata la temática central de la investigación, contrasta el contenido original del COGEP; el cual dispuso que la citación a las instituciones del Estado se practique en la dependencia más cercana al lugar del proceso, ante la posterior reforma de 26 de junio de 2019; bajo la cual esta diligencia debió practicarse en la sede principal de cada entidad.

Con el fin de identificar los efectos prácticos de este cambio, se realiza un amplio análisis cualitativo que incluye una aproximación al incremento de carga procesal a causa de las citaciones por deprecatorio remitidas al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito desde los demás Tribunales en la materia. La fuente de información para el análisis cuantitativo fue la plataforma del Sistema Automatizado de Trámites Judiciales del Ecuador (e-SATJE); de la cual se obtuvo una muestra de procesos iniciados durante el 2019 hasta agosto de 2020 ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil.

El análisis se complementa desde lo cualitativo. Los efectos negativos de practicar la citación en sede principal se critican a partir de los principios de economía procesal y celeridad, además de una breve aproximación al principio de desconcentración de la Administración Pública. Debido a la relevancia del problema, se detallan varios proyectos de ley presentados ante la Asamblea Nacional con el fin de solventar las problemáticas de la citación, los Reglamentos manejados por el Consejo de la Judicatura sobre citaciones. Finalmente, se aborda la citación telemática aprobada en la Ley Orgánica Reformatoria al COFJ de 8 de diciembre de 2020.

Este mecanismo de citación se aprueba tras las excesivas demoras que han caracterizado a esta diligencia, las cuales se profundizaron durante los 18 meses de practicarse en la sede principal de las entidades demandadas. La normativa que la regula se encuentra todavía

pendiente de aplicarse a nivel nacional y mantiene ambigüedades que imposibilitan su práctica uniforme. Sin embargo, la aplicación de la citación telemática al Estado es relevante para los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo como los encargados de conocer la generalidad de controversias en contra de las entidades del sector público. Este mecanismo favorece a los ciudadanos en la medida que sus derechos se ejercen y exigen sin las dilaciones producidas con otras formas de citación. Con el fin de alcanzar su efectiva aplicación se hace necesario cumplir con las acciones dispuestas para el efecto, en coordinación entre los órganos jurisdiccionales y las demás instituciones del Estado; y, disponer de normativa complementaria que la viabilice.

En los tres capítulos se presentan conclusiones específicas de la temática desarrollada en cada uno de ellos. Sobre la base de los resultados obtenidos de la investigación, se sintetizan conclusiones y recomendaciones finales sobre la gestión de las citaciones al Estado a partir de la vigencia del COGEP y las reformas legislativas en esta materia. Al término del trabajo de disertación, se identifica como una propuesta viable a la citación telemática para dotar a esta etapa procesal de la celeridad que requieren los administrados. No obstante, se señalan los obstáculos que todavía existen para alcanzar su efectiva aplicación.

CAPÍTULO I

1. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

1.1. Competencia para juzgar a la Administración Pública

En el contexto del ordenamiento jurídico ecuatoriano contemporáneo, la generalidad de controversias jurídicas entre el Estado y los administrados son ventiladas ante los seis Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo que existen en el territorio nacional. La existencia de estos órganos jurisdiccionales, según San José (2015) “obedece a una finalidad: el control o revisión jurisdiccional de toda la actuación administrativa.” (p. 104).

El Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) regula las atribuciones y deberes de estos Tribunales Distritales con el fin de cumplir con su función. Estos órganos son encargados de conocer sobre las reclamaciones producto de actos normativos, además de los hechos, contratos y actos administrativos, siempre que no tengan un carácter tributario, que realicen las instituciones del Estado.

Sin embargo, el conocimiento de controversias de la actividad de la Administración en materia tributaria recae sobre los Tribunales Distritales de lo Contencioso Tributario (COFJ, 2009, art. 218). Esto evidencia que, en determinadas circunstancias, las instituciones del Estado deben comparecer ante autoridades judiciales de otras materias dentro de la justicia ordinaria.

Al respecto, Rivero y Granda (2015) indican lo siguiente:

La Administración no solo se somete a los tribunales contencioso administrativos... También relaciones jurídicas del aparato público se someten al Derecho civil, o al laboral [...] Esto genera conflictos de competencias que el legislador debe aclarar, en aspectos clave como la responsabilidad patrimonial o las competencias concretas atribuidas a cada tribunal. (p. 195)

En consecuencia, existen procesos fuera de la materia contencioso administrativa y de la contencioso tributaria, en los cuales es necesaria la citación y comparecencia de varias administraciones públicas.² Sin embargo, esto no modifica la condición de la jurisdicción

² En materia civil, por ejemplo, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos deben obligatoriamente ser citados en las controversias que versan sobre la adquisición por prescripción

contencioso administrativa como la encargada de juzgar al Estado por la generalidad de controversias jurídicas en las que participa la Administración.

Los juicios contencioso administrativos son definidos en la doctrina como aquellos “en que uno de los litigantes es la Administración Pública y el otro un particular o una autoridad que reclama contra las resoluciones definitivas de aquella [...]” (Cabanellas, 1993, p. 173), lo que reafirma la relación de especialidad de esta jurisdicción y el control de las instituciones del sector público

1.2. Antecedentes Históricos

La génesis del Derecho Administrativo, entendido como el conjunto de normas y principios que regulan la actividad del Estado y su relación con los administrados, se considera una consecuencia de la Revolución Francesa en palabras de varios autores³.

La noción de un Estado sometido a un control permanente y responsable por sus actos toma fuerza a nivel internacional desde el siglo XVIII y los principios de la Revolución Liberal. En el Ecuador, por su parte, la jurisdicción contencioso administrativa es producto de un proceso histórico que empieza desde la fundación de la República en 1830 y la creación del Consejo de Estado.

1.2.1. Consejo de Estado en el Ecuador

El Consejo de Estado se contempla en varias de las Constituciones que ha tenido el Ecuador desde su fundación. Durante su existencia, este órgano tiene funciones *sui generis*

adquisitiva de dominio de bienes inmuebles (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, Disposición General Décima). En lo laboral, la Constitución de la República del Ecuador dispone que “Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo.” (CRE, 2008, art. 229 inc. 3).

³ Nava C. y Nava O. (2010) mencionan, que “[...]el Derecho Administrativo y el principio de responsabilidad del Estado encontraron en Francia su principal desarrollo a partir de 1789 con la Revolución Francesa [...]” (p. 612). Asimismo, Fernández y García de Enterría (1999) sostienen que: “[...] surgió como manifestación de las concepciones jurídicas de la Revolución francesa y como una reacción directa contra las técnicas de gobierno del absolutismo. Este partía de un principio básico: la fuente de todo Derecho [era el] Rey en su condición de representante de Dios en la comunidad [...]” (p. 425) (citado por Malagón, 2003).

dentro del ordenamiento jurídico y tanto sus competencias como su conformación han sido objeto de modificaciones, debido a los acontecimientos políticos que marcan la transición entre Constituciones. A través de un repaso histórico, se constata que el Consejo de Estado es el precursor más antiguo de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo actuales.

Las funciones del Consejo de Estado de la **Constitución de Riobamba de 1830** son sumamente limitadas y difieren tanto en su naturaleza como en sus atribuciones frente a su homólogo francés⁴. Este Consejo creado en 1830 se compone de: “[el] Vicepresidente, del Ministro Secretario y del Jefe de Estado Mayor General, de un Ministro de la Alta Corte de Justicia, de un eclesiástico respetable; y de tres vecinos de reputación nombrados por el Congreso” (CPRE, 1830, art. 42, derogada) y su atribución es la de presentar dictámenes que no tienen carácter vinculante para la Presidencia. Sin embargo, las características de este órgano cambiarían de manera progresiva con el paso del tiempo y, eventualmente, se acercaría en mayor medida al Consejo de Estado implementado en el Derecho Comparado. Las atribuciones del Consejo de Estado y su conformación atraviesan múltiples modificaciones conforme entran en vigencia las distintas Constituciones en la historia nacional.

Las Constituciones de 1835, 1843 y 1845 mantienen poco desarrollo en lo referente a la naturaleza del Consejo de Estado, que pasa a ser denominado Consejo de Gobierno. Las atribuciones de este órgano consisten, mayoritariamente, en la realización de dictámenes sobre cuestiones internas como los proyectos de ley y la elección de ministros por parte del Presidente y, en la Constitución de 1845, para nombrar agentes diplomáticos, gobernadores y para declarar la guerra. En ninguno de estos cuerpos normativos el Consejo de Gobierno tiene atribuciones en materia de control de legalidad o jurisdicción contencioso administrativa. Las decisiones que toma tienen naturaleza consultiva para el Presidente de la República.

⁴ Cuando en el Derecho Francés nace la institución del Consejo de Estado, como un ente fiscalizador de la actuación del poder público, la legislación ecuatoriana adopta esta institución como un órgano consultivo de gobierno que forma parte de la función ejecutiva (Ponce, 2011, p. 90).

La Constitución de 1851, por su parte, reinstaura al Consejo de Estado y determina entre sus atribuciones “velar sobre la observancia de la Constitución y las leyes” (CPE, 1851, art. 82.1, derogada), aproximación a un Consejo de Estado con mayores competencias. Lamentablemente, tras alrededor de un año en vigencia, esta disposición es derogada por **la Constitución de 1852**; la cual sustituye al Consejo de Estado por otro Consejo de Gobierno, que pierde esta atribución y retorna a ser un órgano limitado a la emisión de dictámenes que el Presidente de la República escucharía antes de sancionar una ley, solicitar al Congreso declarar la guerra, entre otras atribuciones similares a las reconocidas en la Constitución de 1845.

La **Constitución de 1861** mantiene al Consejo de Gobierno en condiciones similares a las encontradas en 1852 y no le concede la atribución para ejercer jurisdicción contencioso administrativa. Esto no se modifica en la **Constitución de 1869**, en la cual vuelve a ser denominado Consejo de Estado, aunque sin recuperar las atribuciones para ejercer control de legalidad o jurisdicción contencioso administrativa, lo que tampoco es reconocido en los Consejos de Estado presentes en las **Constituciones de 1878 o 1897**.

Esto demuestra que, en los primeros momentos de la historia nacional, el Consejo de Estado es una entidad con muy poca estabilidad y cuyas atribuciones no son constantes. Históricamente, distintas Constituciones hasta 1897 le asignan competencias tales como otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República o para nombrar miembros de las Cortes del Poder Judicial. Sin embargo, se verifican ocasiones en las cuales se le otorgó una atribución que le fue retirada en la Constitución posterior, o que su conformación fue modificada a la conveniencia de los constituyentes.

1.2.1.1.El Consejo de Estado como primer órgano con atribuciones en materia contencioso administrativa en el Ecuador

El Consejo de Estado se mantiene sometido a los vaivenes políticos y cambios en materia constitucional que atraviesa la República en sus primeros procesos históricos. Sin embargo, la

Constitución de 1905 es la primera en reconocer de forma expresa la atribución del Consejo de Estado para “Conocer y decidir las cuestiones contencioso administrativas.” (CPRE, 1906, art. 98, derogada); lo cual, no es utilizado de forma efectiva por los ciudadanos “[...] al parecer la tarea de este último como tribunal contencioso administrativo fue mínima, cuando no inexistente.” (Aguilar, J., 2005).

En estas circunstancias, el Consejo de Estado cuenta con una temprana *jurisdicción* contencioso administrativa, que no se traduce en un sistema eficiente y accesible para todos los ciudadanos. La falta de desarrollo legislativo para hacer efectiva esta nueva atribución del Consejo de Estado limita su aplicación. El reconocimiento de la atribución para conocer este tipo de controversias se mantiene vigente en la **Constitución de 1929**, la cual determina que el Consejo de Estado debía “Ejercer jurisdicción en lo contencioso administrativo, en la forma y casos determinados por la Ley” (CPRE, 1929, art. 117). La importancia de este cambio en la redacción de la Constitución de 1929 es el reconocimiento de esta atribución como un mecanismo jurisdiccional. Este aporte se extiende en la **Constitución de 1938**⁵, en cuyo contenido se mantiene la jurisdicción contencioso administrativa entre las atribuciones del Consejo (CPRE, 1938, art. 123).

La **Constitución de 1945** elimina al Consejo de Estado y, en su lugar, determina que: “Son atribuciones y deberes del Tribunal de Garantías Constitucionales: [...] 8. Ejercer jurisdicción en lo contencioso administrativo, y en la forma que determine la ley” (CPRE, 1945, art. 160, derogada). El Tribunal de Garantías Jurisdiccionales mantiene múltiples similitudes tanto en las atribuciones como en la conformación del Consejo de Estado de la Constitución de 1929⁶.

⁵ Ávila (2012) menciona que “[...] hubo una asamblea constituyente, en 1938, que expidió una Constitución que nunca entró en vigencia.” (p. 24). Así, a pesar de haberse reconocido una jurisdicción contencioso administrativa, no incorporó novedad alguna ni tuvo mayor relevancia.

⁶ Este órgano no logró consolidar un mecanismo ideal para la resolución de causas en materia contencioso administrativa, puesto que la Constitución de 1945 fue derogada al año siguiente de su entrada en vigencia.

La **Constitución de 1946** es la última en la cual el Consejo de Estado tiene como atribución “Conocer y decidir en las cuestiones contencioso administrativas” (CPRE, 1946, art. 146.8, derogada). Según Núñez (2008, pp. 43-44), el ejercicio de la competencia se caracteriza por ser muy exiguo o nulo debido a la difícil tarea para reunirse. Este órgano colegiado se constituye por miembros entre los que figuran el Presidente de la Corte Suprema como Presidente del órgano, un senador, un diputado, el Procurador General de la Nación, el Contralor General del Estado, un Oficial General de las Fuerzas Armadas, el Presidente del Instituto Nacional de Previsión, entre otros⁷ (CPRE, 1945, art. 145, derogado).

A esta problemática, se suma la falta de normas específicas para regular el proceso contencioso administrativo. La Ley de Régimen Administrativo (LRA) menciona en múltiples codificaciones que “Los asuntos contenciosos administrativos se ventilarán breve y sumariamente, de acuerdo con las disposiciones que al efecto dictare el Consejo de Estado [...] **Esta disposición tendrá vigor hasta que se promulgue la Ley sobre lo contencioso administrativo.**”⁸ (LRA, 1960, Disposición Transitoria) (el énfasis me pertenece).

El Reglamento de lo Contencioso Administrativo de 19 de octubre de 1948, norma provisional creada por el Consejo, es extremadamente escueto en su contenido. Esta norma reconoce su naturaleza transitoria en su artículo 3; en el cual reproduce la disposición de la LRA sobre la aplicación de esta norma únicamente *hasta que se promulgue la Ley sobre lo*

Sin embargo, este Tribunal de Garantías Jurisdiccionales desarrolló en el breve tiempo que existió una norma para lo contencioso administrativo. “La sustanciación de esta clase de acciones fueron regladas, a través de las “Disposiciones para el trámite de los asuntos Contencioso Administrativas” dictadas por ese mismo Tribunal en octubre de 1945” (Neira, 2006, p. 93)

⁷ La conformación con presencia de miembros con intereses y afinidades marcadas como es el caso de senadores, diputados o miembros de las Fuerzas Armadas reafirman su naturaleza *sui generis*, eminentemente política. El Consejo de Estado era un órgano cuya naturaleza no era exclusivamente jurisdiccional, puesto que mantenía un amplio catálogo de atribuciones adicionales al conocimiento de cuestiones contencioso administrativas.

⁸ Esta Disposición de la LRA nunca se consolidó; puesto que catorce años después de entrar en vigencia la Constitución de 1946 y otorgar esta atribución al Consejo de Estado todavía no existía una ley dedicada a regular las etapas o términos de los procesos en materia contencioso administrativa conocidos por el Consejo de Estado.

contencioso administrativo. Sin embargo, no existiría una Ley para el efecto hasta el año 1968, con la cual esta jurisdicción deja de corresponderle al Consejo de Estado al crearse un Tribunal especializado en la materia.

En síntesis, la atribución del Consejo de Estado para conocer sobre controversias contencioso administrativas no se traduce en un medio efectivo para tutelar los derechos de los particulares vulnerados por la actividad estatal. Finalmente, con la finalidad de resolver esta problemática, en la Constitución de 1967 se dispone la conformación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

1.2.2. Creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo

El cambio del Consejo de Estado por un órgano jurisdiccional específico en lo contencioso administrativo se consolida con la Constitución de 1967⁹. Secaira (2017) lo sintetiza de la siguiente forma:

[...] se crea la actividad “De Lo Contencioso”, como órganos de la “Función Jurisdiccional”, diferenciándolos de la actividad puramente judicial, cuyos organismos son la Corte Suprema de Justicia, las Cortes Superiores y otros tribunales y juzgados, por manera que ya de modo expreso la Constitución instituye esta actividad como de orden jurisdiccional, en materia general administrativa. (p. 93)

El artículo 213 de la derogada Constitución Política del Ecuador (1967, p. 57), determina la existencia de un Tribunal único en lo Contencioso Administrativo con jurisdicción en todo el territorio del país y con sede en Quito. Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y Fiscal se plantearon como entidades autónomas a la justicia ordinaria y reguladas por sus respectivas Leyes especiales. Los procesos seguidos en contra de las instituciones del Estado

⁹ El Consejo de Estado es disuelto tras haberse concretado el golpe de Estado al presidente Carlos Julio Arosemena Monroy en 1963. Esto significó que todos los procesos contencioso administrativos de la época quedaran en suspenso. Con el fin de proteger los derechos de los administrados, la Disposición Transitoria Primera de la LJCA dispuso que: “Los procesos que en virtud de recurso contencioso administrativo interpuesto ante el Consejo de Estado hubieren quedado pendientes de resolución al 11 de julio de 1963, serán conocidos por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.” (LJCA, 1968) Sin embargo, resulta inadmisibles que durante 5 años se haya dejado en indefensión a los ciudadanos y dejado de tramitarse sus procesos por razones políticas.

en esta época, por su actividad en materia no tributaria, es regulada por la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA), aprobada en 1968.

Estas normas consolidan un proceso iniciado con la creación del Tribunal Fiscal en 1959 a través de un Decreto Ley de emergencia, el cuál faculta a este órgano para conocer reclamaciones contencioso tributarias cuando la Constitución de 1946 y la LRA todavía le reconocían la jurisdicción contencioso administrativa al Consejo de Estado (Núñez, 2008). No obstante, el desarrollo del Derecho Procesal Administrativo en Ecuador todavía es incipiente, incluso tras la aprobación de la LJCA, tal como menciona Nieto (2018): “[...] La derogada Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que era una reproducción de legislación extranjera vigente en ese momento como la española, pero sin contar con las instituciones y principios que debe tener un derecho especializado. [...]” (P. 6).

Nieto critica las similitudes estructurales existentes en la LJCA ecuatoriana de 1968 con normativa del Derecho Comparado, específicamente con la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa española de 1956. De manera puntual, señala que en nuestra legislación se omite el desarrollo de instituciones indispensables para que la LJCA precautele de forma efectiva los derechos de los administrados.

De esta manera, la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo representa un hito histórico en referencia al control jurisdiccional de la actividad del Estado y al desarrollo normativo para la consolidación de un sistema de justicia que tutele de forma efectiva los derechos de la población. Sin embargo, los administrados todavía enfrentan varias dificultades al momento de litigar ante la jurisdicción contencioso administrativa; tales como la distancia al lugar donde se desarrollaba el proceso, la lentitud en la tramitación de las causas producto de su represamiento y la dificultad de citar a las entidades públicas.

1.3. Acceso a la jurisdicción contencioso administrativa y su cercanía a los ciudadanos

La creación de nuevos órganos judiciales en materia contencioso administrativa se convierte en una necesidad a través del tiempo. El sistema que adopta originalmente la LJCA

ventila las causas en materia contenciosa a través de un órgano único con sede en la ciudad de Quito y competencia sobre todo el territorio nacional. La jurisdicción contencioso administrativa se mantiene de esta manera de forma ininterrumpida hasta la entrada en vigencia de las reformas constitucionales aprobadas en 1992. La codificación de la Constitución de la época, en su Disposición Transitoria Décima, establece lo siguiente:

Habrán los siguientes Tribunales Distritales: N.º 1, con sede en Quito, integrado por dos Salas; N.º 2, con sede en Guayaquil, integrado por una Sala; N.º 3, con sede en Cuenca, integrado por una Sala; y, N.º 4, con sede en Portoviejo, integrado por una Sala. (CPE, 1993, derogada)

La transición del modelo aplicado en ambas materias, conocidas por Tribunales únicos, hacia el modelo de Tribunales Distritales es producto de las necesidades de la población que han reclamado por una justicia eficiente y expedita. Velásquez (1993) califica el acto jurídico de modificar este régimen e indica:

[...] Este concibió una justicia descentralizada, que desconcentre el procedimiento que estuvo centralizado en un Tribunal único, que obligaba al administrado a viajar a Quito [...] 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. (p. 191)

De esta manera, se reconoce uno de los mayores problemas que ha caracterizado el ejercicio práctico de la jurisdicción contencioso administrativa: los costos económicos que recaen sobre la población, adversidad que se profundizó en la época donde existía un órgano único encargado de toda controversia en la materia.

Los ciudadanos de todo el territorio que reclamaban sobre la actividad administrativa de las instituciones del Estado se ven obligados, hasta ese momento, a someter sus controversias ante un órgano encontrado en la Capital de la República con un enorme represamiento de causas¹⁰. La inconveniencia cargada a los particulares en los litigios en contra del Estado resulta

¹⁰ Sobre este problema, Neira (2016) menciona que “Para el año 1992, el Tribunal Contencioso Administrativo mantenía acumuladas aproximadamente dos mil causas, y por ello muchas opiniones defendieron la necesidad de resorteear todos esos procesos. No hubo el resorteo de procesos y esto provocó que, para el año 2005, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 con sede en Quito haya acumulado más de cinco mil causas” (p. 98-99).

innegable y, a pesar de ser imposible cuantificar la medida de su afectación, constituye un desincentivo para acudir ante la autoridad judicial.

En el marco de esta discusión, la creación de nuevos Tribunales es una medida positiva debido al acercamiento de la justicia a los particulares y que permite, a partir de su creación, la descongestión de la carga procesal en múltiples órganos en contraposición a la ineficiencia propia de concentrarse todos los procesos en un solo Tribunal. La conformación inicial de los Tribunales Distritales en 1993 estuvo sujeta a cambios posteriores.

1.3.1. Distribución de competencia en razón del territorio de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo

La Corte Suprema de Justicia distribuye la competencia territorial de estos Tribunales Distritales mediante Resolución de 5 de noviembre de 1993 de la siguiente forma:

1. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 con sede en la ciudad de Quito, con jurisdicción en las provincias de: Pichincha, Imbabura, Carchi, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Pastaza, Napo y Sucumbíos;
2. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2 con sede en la ciudad de Guayaquil, con jurisdicción en las provincias de: Guayas, Los Ríos, El Oro y Galápagos;
3. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 con sede en la ciudad de Cuenca, con jurisdicción en las provincias de: Azuay, Cañar, Loja, Morona Santiago y Zamora Chinchipe;
4. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 4 con sede en la ciudad de Portoviejo, con jurisdicción en las provincias de Manabí y Esmeraldas. (p. 29)

La CSJ añade otro criterio para determinar la competencia de estos Tribunales; como es el origen del acto objeto de controversia: “El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, competente para conocer las demandas previstas en la Ley, será el del lugar en donde se origina el reglamento, acto o resolución de los Organismos mencionados en el Art. 4 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, objeto de la impugnación.” (CSJ, 1993).

Finalmente, la Ley de Modernización del Estado de 31 de diciembre de 1993 dispone que en las causas contencioso administrativas “El administrado afectado presentará su demanda, o recurso ante el tribunal que ejerce jurisdicción en el lugar de su domicilio.” (LdME, 1993, art. 38, derogado) Esta norma determina expresamente que en materia contencioso

administrativa la competencia se radica en el domicilio del ciudadano, aun cuando este actúe en calidad de actor dentro de la controversia.¹¹

Esta primera distribución territorial de la competencia se modifica a través del tiempo. La creación de salas adicionales dentro de los Tribunales y la atribución para crear otros nuevos se otorga inicialmente a la Corte Suprema de Justicia. Esta atribución se redirecciona posteriormente al Consejo Nacional de la Judicatura, como el órgano encargado del manejo administrativo de la Función Judicial en la Constitución de 1998; y, actualmente la ejerce el Consejo de la Judicatura creado en la Constitución vigente.

Como consecuencia, el número de salas y jueces en los Tribunales Distritales es modificado constantemente por los órganos con atribuciones administrativas dentro de la Función Judicial. En relación a estas modificaciones producidas a través del tiempo, se verifican tres momentos importantes en la distribución de competencias en materia contencioso administrativa.

1.3.1.1. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Loja

El primer momento por mencionar corresponde a la creación del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 5, con sede en la ciudad de Loja, con competencia sobre las provincias de Loja y Zamora Chinchipe en las materias contencioso administrativa y tributaria. Esto lo realiza el Consejo Nacional de la Judicatura de la época a través de la Resolución publicada en el RO de 29 de septiembre del 2006. La creación de este Tribunal descongestiona

¹¹ Esta disposición era específica en materia contencioso administrativa. En los procesos ventilados en materia civil, por ejemplo, la competencia todavía se radicaba en el domicilio del demandado incluso cuando este se trataba de una institución del Estado, como señala la siguiente sentencia:

En el caso de controversias de carácter contencioso administrativas conforme el artículo 38 de la Ley de Modernización [...] la competencia se radicará en función del domicilio del administrado perjudicado, más ocurre que si la materia de la controversia es de naturaleza civil ... el juez del lugar donde tiene su domicilio el demandado es el competente para conocer de las causas que contra éste se promuevan. (CNJ, Sala de lo Contencioso Administrativo, proceso No. 0588-2010, R. 827, 2017, fj. 6)

la carga procesal en la provincia del Azuay, puesto que originalmente el Tribunal Distrital con sede en Cuenca era el competente para estas provincias.

La Resolución menciona en sus considerandos que esto “dificulta y hace onerosa a la ciudadanía ejercer la defensa de sus derechos, al verse obligados a litigar en otra provincia” (Consejo Nacional de la Judicatura, 2006). El Consejo Nacional de la Judicatura reconoce el problema para los ciudadanos al tener que desplazarse a la ciudad de Cuenca y se refiere de forma explícita a los gastos incurridos por los particulares para llevar a cabo un proceso judicial en una provincia distinta a su domicilio.

1.3.1.2. Salas Especializadas de lo Contencioso Administrativo en las cortes provinciales

El segundo momento corresponde al proceso a través del cual se buscó crear salas de lo Contencioso Administrativo en las distintas cortes provinciales del país. En marzo de 2009, la redacción original del COFJ determina que las cortes provinciales se organizarían en salas especializadas en las materias que corresponden a la estructura de la Corte Nacional de Justicia, lo que incluía las materias de lo Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario. El COFJ dispone a su vez un régimen transitorio, mediante el cual los Tribunales Distritales funcionarían hasta que el Consejo de la Judicatura integre las salas de las cortes provinciales respectivas (COFJ, 2009, art. 206, reformado; Disposición Transitoria Cuarta).

Sin embargo, la creación de estas salas especializadas no se consolida. A través de una reforma al COFJ de julio de 2013, se determina la permanencia de los Tribunales Distritales en la forma aplicada hasta ese momento, lo que deja sin efecto la creación de salas especializadas para lo Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario en las cortes provinciales. (Zurita, 2015, pp. 86-87) Esto lo resume Oyarte (2016) al indicar que en la redacción actual del COFJ “[...] se retorna al esquema de tribunales distritales, que en la práctica nunca se abandonó.” (p. 250).

El abandono de la propuesta de crear salas de lo contencioso administrativo en las Cortes Provinciales de todo el territorio nacional no resulta necesariamente negativo, puesto que el Consejo de la Judicatura mantiene la competencia de crear nuevos Tribunales Distritales (COFJ, 2009, art. 216) conforme con su criterio técnico. La creación de Salas de lo Contencioso Administrativo en provincias donde existe menor tráfico procesal en la materia no habría resuelto los problemas estructurales de represamiento y gestión de causas. Sin embargo, la creación de estas salas especializadas a nivel provincial habría facilitado el acceso a la justicia de los ciudadanos al simplificarse la dificultad geográfica que significa litigar en otra provincia.

1.3.1.3. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario con sede en la Provincia de Tungurahua

El tercer momento corresponde a la creación del último Tribunal Distrital creado hasta la actualidad: el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario No. 6, con sede en Ambato, provincia de Tungurahua. Este se crea a través de la Resolución 085-2015 del Consejo de la Judicatura, con competencia en razón del territorio para las provincias de Chimborazo, Bolívar, Pastaza, Cotopaxi y Tungurahua. Esta Resolución se aprueba pocos meses antes de la derogatoria de la LJCA y significa un esfuerzo por descongestionar tanto al Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario como a la Unidad Judicial de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.

Entre otros motivos, este Tribunal Distrital se crea como consecuencia de la carga procesal manejada en Quito. Esto representaba un problema debido a que “la Unidad (Judicial de lo Contencioso Administrativo con sede en el DMQ) [tenía] competencia en 12 provincias: Pichincha, Bolívar, Cotopaxi, Carchi, Chimborazo, Imbabura, Napo, Orellana, Pastaza, Santo Domingo de los Tsáchilas, Sucumbíos y Tungurahua [...]” (Consejo de la Judicatura, 2013), lo que evidencia el desbalance en la carga procesal en el Tribunal con sede en Pichincha que, en la época, era competente para conocer procesos de 12 de las 24 provincias que conforman el

Ecuador y, tras la creación de este Tribunal con sede en Tungurahua, conserva la competencia sobre siete.

Orellana y Santo Domingo de los Tsáchilas, dos de las tres provincias creadas a partir de la conformación de los Tribunales Distritales en 1993, son asignadas al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito. Por su parte, Santa Elena, otra provincia creada de forma posterior a la conformación inicial de los Tribunales Distritales, le correspondió al Tribunal Distrital con sede en Guayaquil (Torres, 2018, p. 3). La incorporación de estas reformas ha consolidado la estructura actual de distribución de competencia en razón del territorio dentro de la jurisdicción contencioso administrativa en el país.

De esta manera, los seis Tribunales Distritales se encuentran en las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Portoviejo, Loja y Ambato respectivamente; y los ciudadanos domiciliados en el resto de los cantones del país requieren acudir a estas ciudades para demandar al Estado ante el Tribunal con competencia en la provincia de su domicilio. Esto demuestra el desarrollo existente desde el esquema inicial que se mantuvo hasta 1993, donde la competencia en materia contencioso administrativa recaía sobre un Tribunal único con sede en Quito. Sobre esto Benalcázar (2007) menciona que:

[...] El establecimiento de los tribunales distritales fue un punto positivo de las reformas. Verdaderamente, ellos permiten que todos los administrados puedan tener acceso a la justicia, a más de que permite que el juez tenga mayor cercanía a los problemas y controversias que plantea la actividad administrativa [...]. (p. 104)

De esta manera, se reafirma el proceso que ha mantenido la Función Judicial para acercar la administración de justicia a los ciudadanos. En el marco de este esfuerzo progresivo, la creación de los Tribunales Distritales es un aporte innegable que permite a los administrados acceder al sistema de justicia de forma más sencilla y económica. Lamentablemente, la ubicación geográfica de los Tribunales Distritales no ha sido el único factor desalentador para que la población acuda a la jurisdicción contencioso administrativa. Otro factor de gran

importancia ha constituido la demora en la resolución de este tipo de procesos en contra de la Administración Pública, aspecto especialmente problemático hasta la derogatoria de la LJCA.

1.3.2. Dilación en procesos contencioso administrativos durante la vigencia de la LJCA

Los administrados que acuden ante la jurisdicción contencioso administrativa durante la vigencia de la LJCA se encuentran con otra dificultad en la resolución de causas: la excesiva demora en la resolución de todo proceso. Esta falta de celeridad generalizada en el desarrollo de toda diligencia procesal constituye un problema que obligadamente debía ser asumido por la ciudadanía, lo que Benalcázar (2016) explica al indicar que en Ecuador “[...] el gran tormento de los administrados ha sido siempre la lentitud de los juicios contencioso-administrativos y tributarios.” (p. 262).

El Consejo de la Judicatura ha reconocido desde hace varios años y de diversas formas la existencia de causas represadas en materia contencioso administrativa. En ese contexto, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Pichincha, mantuvo hasta 2011 un total de 12.297 causas acumuladas, 3.234 causas adicionales durante el año 2012 y, hasta mediados de 2013 un mínimo de otras 2.000 causas por despachar, lo que implicaba un aproximado de 17.500 causas represadas en este Tribunal (Consejo de la Judicatura, 2013).

La problemática continua en el tiempo, como se desprende del Informe de Rendición de Cuentas del año 2015 de la Procuraduría General del Estado. En este documento es evidente la magnitud de causas activas producto del represamiento a nivel nacional en esta materia, existiendo hasta ese momento un total de 29.204 procesos pendientes en lo Contencioso Administrativo, como se presenta a continuación:

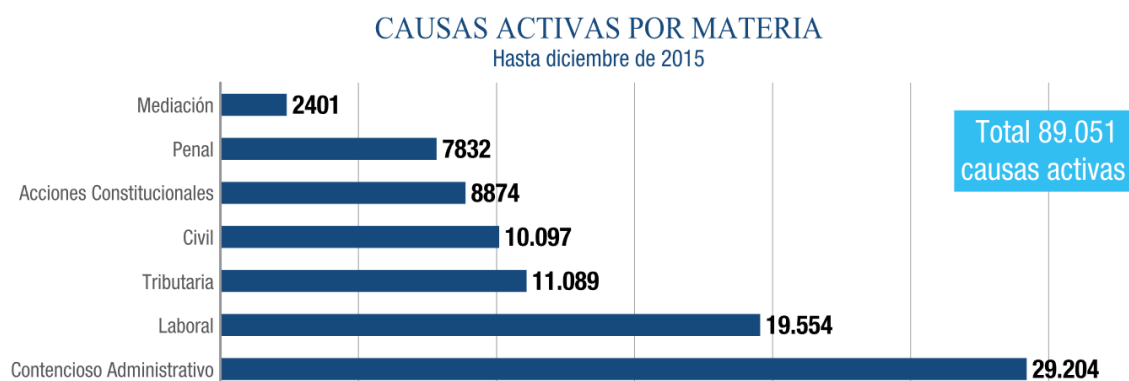


Gráfico No. 1.- Causas activas por materia, hasta diciembre de 2015

Fuente y elaboración: PGE, Informe de Rendición de Cuentas, 2015

Este informe permite conocer a su vez el número de sentencias en esa materia en el mismo año, con un total de 1935. Esta información es especialmente relevante en consideración a que el 22 de mayo de 2016 entra en vigencia el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), motivo por el cual la información de este año ilustra el contexto y el número de causas de forma inmediatamente anterior a la derogatoria de la LJCA. Adicionalmente, se observa otro dato poco alentador para el administrado, como es el hecho de que 81% de las sentencias en materia contencioso administrativa resueltas durante 2015 fueron favorables para el Estado.

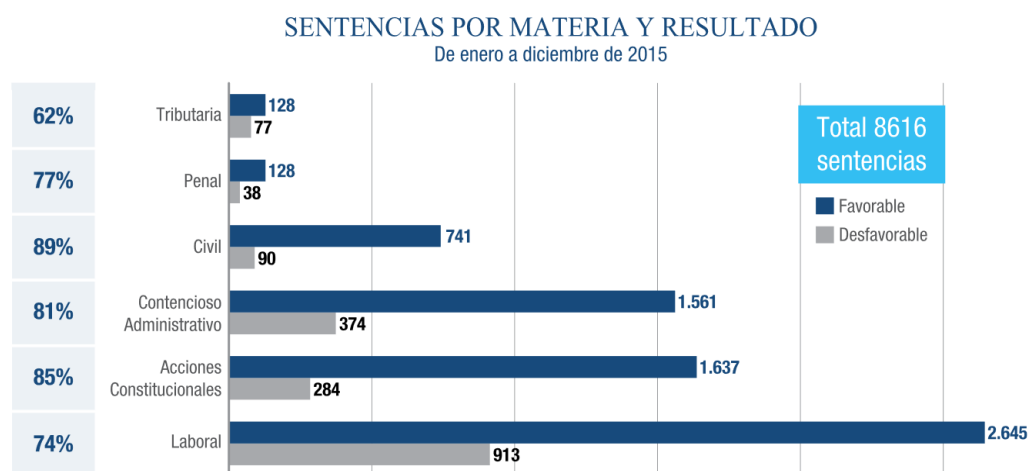


Gráfico No. 2.- Sentencias por Materia y Resultado, año 2015

Fuente y elaboración: PGE, Informe de Rendición de Cuentas, 2015

En términos similares, el Director Provincial del Consejo de la Judicatura en Manabí reconoce en una entrevista que en esta provincia “[...] el Tribunal Contencioso Administrativo,

que según el modelo de gestión debería contar con 10 jueces, solo tiene 4 resolviendo un despacho de 1.981 causas que están represadas sin ser resueltas [...] en el Contencioso hay causas desde 1998.” (2018). La mera existencia de procesos represados por 20 años, más allá de los problemas logísticos y de recursos humanos existentes, demuestra las falencias en la aplicación de los términos dispuestos legalmente durante la aplicación de la LJCA.

Frente a la discusión del retraso en materia contencioso administrativa en el Ecuador, es pertinente señalar el caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador de 6 de mayo de 2008 como proceso representativo. Esta sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) reconoció la vulneración de los derechos a la propiedad privada y la protección judicial de los accionantes por parte del Estado ecuatoriano.

Sobre los hechos pertinentes del caso, la Corte IDH advirtió que las víctimas habían presentado múltiples acciones judiciales dentro de un proceso de expropiación pendientes de resolver hasta ese momento. Entre estos, se encontraba un recurso subjetivo de 11 de mayo de 1994, presentado ante la entonces Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito, en contra de la declaratoria de utilidad pública de un bien inmueble de su propiedad y otro recurso subjetivo de 17 de diciembre de 1997 ante la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito sobre la ilegalidad de un Acuerdo Ministerial (Corte IDH, Serie C. No. 179, 2008, par. 4). En base a que este proceso fue resuelto en 2008, se verifica una demora de 14 y 11 años, respectivamente. En esta sentencia, la Corte IDH determinó que:

[...] El Estado incumplió con las formas establecidas en la Ley al vulnerar la protección y garantías judiciales, ya que los recursos interpuestos han excedido para su resolución el plazo razonable y han carecido de efectividad. Lo anterior ha privado indefinidamente a la víctima de su bien [...] (Corte IDH, Serie C. No. 179, 2008, par. 117)

Lamentablemente, el caso de los hermanos Salvador Chiriboga no constituye una situación aislada. La vulneración a los términos reconocidos por la norma adjetiva caracterizó a la jurisdicción contencioso administrativa, como Benalcázar (2016) comenta:

[...] en el Ecuador hay un contraste nítido entre la realidad de los juicios y lo abstracto de las leyes procesales. *Éstas nunca se han cumplido en lo relacionado a los plazos de tramitación*, hasta el punto de creer que se trata de fantasías. (p. 262)

En síntesis, los ciudadanos deben considerar entre los aspectos fundamentales para litigar en contra de la Administración: las dilaciones de hasta varios años en la resolución por otras situaciones no previstas en la Ley, soportar la carga económica de litigar en provincias distintas a su domicilio y bajo los desalentadores antecedentes estadísticos como el registrado en el 2015, año en el que cuatro de cada cinco procesos tuvieron sentencia favorable para el Estado en materia contencioso administrativa.

1.3.3. Citación y notificaciones a la Administración Pública en los términos de la LJCA

Las disposiciones de la LJCA en lo referente a citaciones y notificaciones se redactan en consideración a un Tribunal único con sede en Quito, con competencia para conocer de controversias provenientes de cualquier parte del territorio nacional. La citación de la Administración, durante la vigencia de la LJCA, es una diligencia donde se evidencia la falta de eficiencia que ha actuado en contra de los administrados al no adaptar su contenido conforme se distribuyó la competencia en la materia, entre los Tribunales Distritales.

Para el efecto, tanto los particulares que requieren presentar su acción como las instituciones del Estado deben fijar casillero judicial para recibir notificaciones en el Distrito Metropolitano de Quito, donde se encontraba el entonces único Tribunal de lo Contencioso Administrativo (LJCA, 1968, art. 35, derogado). La redacción de esta norma se mantiene inalterada a través del tiempo, a pesar de encontrarse limitada en su aplicación después de la creación de los distintos Tribunales Distritales.

La norma señala que la citación se realizará al “funcionario representante de la dependencia administrativa de la que haya emanado el acto o resolución” y, además, al Procurador General del Estado (LJCA, 1968 art. 33, derogado). La representación legal es ejercida por la máxima autoridad de la entidad administrativa que requiere ser citada, motivo

por el cual estas citaciones se realizarán, de forma general, en la dependencia de la Administración Pública en la que estuviera su máxima autoridad.

La práctica de las citaciones se realiza en base a las formas reguladas en el Código de Procedimiento Civil (CPC)¹² y en concordancia con los distintos cuerpos normativos que reemplazaron a la Ley de Patrocinio del Estado de 1960, tales como la posterior codificación de su texto en 1971, la Ley Orgánica de Ministerio Público de 1979, la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (LOPGE) de 1998 o sus posteriores codificaciones de 2001 y 2004, esta última vigente hasta la actualidad. Esto se verifica en la codificación del CPC de 2005, donde se determina que “La citación al Procurador General del Estado, se hará de conformidad con lo dispuesto en el Art. 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.” (CPC, 2005, art. 78, derogado).

En base a lo dispuesto por la LOPGE, todo proceso judicial en contra de un organismo o entidad del sector público requiere de la citación o notificación a la persona del Procurador General del Estado o a los delegados distritales o provinciales, en caso de haberlos (LOPGE, 2004, art. 6).

Por su parte, en el CPC las notificaciones a las instituciones del Estado pueden ser realizadas a través de mecanismos comparativamente más sencillos que los dispuestos para citaciones. Así, estas se podían realizar en las oficinas que las instituciones del Estado tuvieran en el lugar del juicio y, posteriormente, a través de los casilleros electrónicos y judiciales que las instituciones señalasen para el efecto (CPC, 2005, art. 75, derogado). El proceso de notificación no requería deprecatorios para su validez o desarrollo; puesto que no requería ser entregado al representante legal de la dependencia administrativa.

¹² La LJCA dispone como norma supletoria al CPC. El artículo 77 de la LJCA justifica esto y dispone: “En todo lo no previsto en esta Ley se aplicarán, en cuanto fueren pertinentes, las disposiciones del Código de Procedimiento Civil”

1.3.3.1. La dilación de la citación a través de deprecatorios

Conforme lo dispuesto en la LJCA, la citación de las instituciones del Estado se realizará en el lugar donde se encuentre el representante legal de la dependencia administrativa demandada. Esto implica que la citación de los órganos cuyos representantes legales se encuentren en otra ubicación geográfica, deba recurrirse a deprecatorios o comisiones para realizar la diligencia¹³.

De esta manera, tras la creación de los distintos Tribunales Distritales en 1993 hasta la derogatoria de la LJCA¹⁴, se tienen múltiples casos en los cuales se deprecian los procesos al Tribunal Distrital con sede en Quito con el único fin de citar al representante legal de la institución demandada. La gestión documental y la realización de la diligencia de citación se complican para el administrado debido a la necesidad de gestionar el envío de la información y de citar en un territorio distinto a su domicilio.

En este sentido, los ciudadanos “[...] debían retirar de la unidad judicial de origen los documentos del deprecatorio y entregarlos en la dependencia judicial encargada de la diligencia, lo cual implicaba traslados a otras ciudades y, por lo tanto, un gasto económico innecesario.” (Larrea, A., 2018). La demora en el envío de la documentación física fue solventada en abril de 2018, con la aplicación de deprecatorios electrónicos que facilitan la comunicación entre juzgadores. “Antes, los deprecatorios relacionados con las citaciones de las demandas se demoraban entre seis y ocho meses. Ahora, con este instrumento, operativo desde el 23 de abril, el tiempo promedio de flujo de información es de ocho segundos” (Consejo de la Judicatura, 2018).

¹³ Es pertinente considerar que, en el caso de los Ministros de Estado, como máxima autoridad de los Ministerios dependientes de la Presidencia, de manera general se encuentran en Quito, como Capital de la República.

¹⁴ El COGEP, publicado el 22 de mayo de 2015, derogó la LJCA y se convirtió en la norma adjetiva en los procesos contencioso administrativos.

1.4. Conclusiones del Capítulo

La jurisdicción contencioso administrativa es la encargada de realizar un control judicial a la actividad del Estado. La noción de un Estado responsable ante los ciudadanos y sometido a un control de legalidad de sus decisiones y actos se expresa a través de esta jurisdicción. El ordenamiento jurídico ecuatoriano, durante mucho tiempo, no contó con mecanismos efectivos para que la ciudadanía pueda controlar la legalidad de los actos de la Administración.

La creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo conforme dispuso la Constitución de 1967 constituye el origen de un sistema especializado de control a la Administración Pública en el Ecuador. Sin embargo, los administrados se encontraron ante un sistema de justicia extremadamente lento, a menudo desarrollado en un lugar geográficamente distinto a su domicilio, y que les representa grandes costos económicos todavía existentes.

La ineficiencia en la jurisdicción contencioso administrativa durante la vigencia de la LJCA alcanza a todas las etapas del proceso y por tanto a un considerable represamiento de causas. La citación de las instituciones del Estado en este período se realiza a la ciudad donde se encuentre el representante judicial de la institución demandada de forma general, diligencia practicada a través de deprecatorios entre los órganos jurisdiccionales o mediante comisiones a otros lugares distintos al domicilio del administrado. En esas condiciones, el desarrollo de estas citaciones potencialmente significa trámites de varios meses y costos adicionales para los ciudadanos interesados en que se practique esta diligencia y se continúe con el proceso.

Esta problemática en las citaciones, que permanece inalterada durante los años de vigencia de la LJCA y posteriores normas procesales en la materia, guarda relación directa con quien y donde se ejerce la representación judicial de las instituciones del Estado a fin de determinar la forma de citación que pueda dinamizar su práctica en beneficio del administrado.

CAPÍTULO II

2. LA REPRESENTACIÓN JUDICIAL DEL ESTADO

La representación legal judicial de las entidades que conforman el sector público se regula a través de las normas específicas desarrolladas en el ordenamiento jurídico con este fin. En la estructura orgánica del Estado ecuatoriano, compuesto por multiplicidad de personas jurídicas con distintos representantes judiciales y dependencias administrativas, se requiere conocer quien ejerce esta atribución en las diversas dependencias de las entidades del sector público.

2.1. Precisiones conceptuales sobre la personalidad jurídica del Estado

Como punto de partida, es necesario diferenciar los conceptos de *personalidad* y *personería jurídica*. Ambos términos fueron definidos por la ex Corte Suprema de Justicia (CSJ) (2003), la cual reconoció la relación entre ambos y determinó que:

Frecuente resulta la confusión que se crea entre los conceptos personalidad y personería, que es necesario distinguirlos... ya que existen entre ellos matices diversos.

Así la primera implica que se le permite a la persona ser titular y desarrollar actividades jurídicas; que tiene aptitud para desenvolverse y ser sujeto de la relación jurídica, mas no le concede posibilidad de defenderse por sí, necesita la protección especial y superior; por personería en cambio se entiende la capacidad legal de comparecer en juicio, así como también el de representación legal y suficiente para litigar (Sala de lo Contencioso Administrativo, CSJ, proceso No. 078-2000) (citado por Palacios, 2015)

La CSJ entiende a la *personalidad* como la aptitud para desarrollar actividades en calidad de sujeto de relaciones jurídicas¹⁵. Esta definición de personalidad es similar a la propuesta desde la doctrina con autores como De Castro (2003), que sostienen que es el “atributo o cualidad que hace posible que aquellos sujetos que lo poseen puedan intervenir en el desarrollo de las relaciones sociales de tal modo que su intervención dé origen a la aparición de unos determinados efectos o consecuencias jurídicas” (p. 213) (Citado por Castillo-Córdova, 2007).

¹⁵ Esto a su vez se relaciona con el concepto de *persona jurídica* manejado por fuentes normativas y doctrinarias. El Código Civil define a la persona jurídica como “una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente” (2005, art. 564) Autores como Galiano (2013) sostienen que una persona jurídica es “El ente sustantivo del ordenamiento jurídico al que se le reconoce capacidad para ser titular de derechos y obligaciones”. (p. 4)

La personería, por su parte, se entiende como la capacidad legal para litigar, comparecer a juicio y, en términos generales, ejercer facultades de representación judicial¹⁶.

El Ecuador como Estado tiene personalidad jurídica única en sus relaciones enmarcadas en el Derecho Internacional, siendo representado conforme dispone la Constitución y las leyes específicas para el efecto (COA, 2017, art. 46 inc. 1). Enríquez (2018) comenta que esta atribución le corresponde al Presidente de la República:

El Estado ecuatoriano, en sus actuaciones relacionadas a la política exterior, actúa como una sola persona jurídica; debiendo ser representada extrajudicialmente, de conformidad a lo establecido en los artículos 141 de la Constitución de la República y 5 del ERJAFE, por el Presidente de la República (p. 57)

No obstante, se reconoce que, en sus relaciones sujetas al derecho interno, la Administración Pública Central; las personas jurídicas creadas por la Constitución y la ley; y las empresas públicas tienen personalidad jurídica propia (COA, 2017, art. 46 inc. 2). Las entidades a las cuales el ordenamiento jurídico otorga la calidad de personas jurídicas tienen capacidad para actuar, desarrollar y ser sujeto de relaciones jurídicas de manera independiente¹⁷.

El último inciso de este artículo determina que las divisiones funcionales de la Administración Pública Central carecen de personalidad jurídica propia (COA, 2017, arts. 46 inc. 3). Esto concuerda con el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función

¹⁶ Cabanellas (1999) en su diccionario jurídico define a la personería como “Americanismo por (*sic*) personalidad jurídica y capacidad para comparecer a juicio” (p. 243) El primer elemento de esta definición reafirma la confusión entre ambos términos que menciona la CSJ en su sentencia; debido a que sostiene que en Hispanoamérica la personería es un sinónimo de personalidad.

A nivel nacional, el Diccionario Jurídico Elemental de la Corporación de Estudios y Publicaciones (2013) define al Personero como “Representante de una persona jurídica. Procurador o representante de una parte en juicio.” (p. 201). Todas las definiciones tienen en común que la personería jurídica es la capacidad de representación en juicio.

¹⁷ El reconocimiento de personalidad jurídica a distintos órganos del Estado tiene, según Zavala Egas (2011), dos efectos sustanciales: “1) Dejan de ser partes integrantes de la persona jurídica-Estado; y, 2) Se desplaza la imputación de los actos que era al Estado a la nueva persona jurídica.” (p. 284).

Ejecutiva (ERJAFE), que dispone: “La Administración Pública Central tendrá personalidad jurídica única para el cumplimiento de sus fines [...]” (2002, art. 3).

Sobre las entidades que conforman la Administración Pública Central, Zavala Egas (2011) menciona que “[...] todos esos órganos ordenados bajo el principio de subordinación al superior actúan, ejercen actividad con una sola personalidad jurídica que es la del Estado” (p. 281). La falta de personalidad jurídica de las entidades que conforman la Administración Pública Central se justifica al circunscribir su actividad en la persona jurídica *Estado*, en base a la subordinación que mantienen a la Presidencia de la República¹⁸. Esto coincide con Marienhoff (2011), autor argentino que comprende la actividad jurídica de la Administración Pública en la personalidad del Estado y afirma que “La Administración carece de personalidad; en ese ámbito, la personalidad no le incumbe a la Administración ... sino al *Estado*. La personalidad de la *Administración* va subsumida en la del *Estado*” (p. 152).

La representación legal de las administraciones públicas la ejerce su máxima autoridad: “La máxima autoridad administrativa de la correspondiente entidad pública ejerce su representación para intervenir en todos los actos, contratos y relaciones jurídicas sujetas a su competencia” (2017, art. 47). Esta representación legal, advierte Enríquez (2018), debe ser entendida como la habilitación para actuar en nombre de la persona jurídica de derecho público correspondiente en cualquier relación jurídica con excepción de las que tengan carácter judicial (p. 58-59).

En síntesis, la personalidad jurídica se entiende como la capacidad otorgada por la Constitución y la ley para ser sujeto de relaciones jurídicas. El Estado ecuatoriano tiene personalidad única en el ámbito internacional y es representado por el Presidente de la República. A nivel interno el ordenamiento jurídico otorga personalidad propia a la

¹⁸ Enríquez (2018) afirma sobre este artículo que “Es concordante que la disposición contenida en los artículos 3 y 9 del ERJAFE... En atención al principio de jerarquía, podemos decir que la Administración Pública Central mantiene su personalidad jurídica única.” (p. 58)

Administración Pública Central, las empresas públicas y las demás entidades a las cuales se les reconoce esta calidad desde la Constitución y la ley. Las divisiones funcionales que conforman la Administración Pública Central, por su parte, carecen de personalidad jurídica propia y actúan subsumidas en la persona jurídica única del Estado. La máxima autoridad de cada entidad administrativa tenga o no personalidad jurídica, ejerce su representación extrajudicial.

Estas deliberaciones sobre la personalidad jurídica del Estado son objeto de estudio para el Derecho Administrativo. Sin embargo, desde la esfera procesal, se encuentran supeditadas ante el ejercicio de la personería o representación judicial de cada institución del sector público en aquellos procesos donde intervienen.

2.2. Representación judicial y legitimación pasiva de las administraciones públicas

El COGEP dispone en el Capítulo dedicado a los Procedimientos Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo, dentro del Título de los Procesos de Conocimiento, que: “Para efectos del presente Título se entenderá que forman parte de la administración pública todos aquellos organismos señalados en la Constitución.” (COGEP, 2015, art. 301)¹⁹. El artículo de la Constitución al que hace referencia determina:

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 creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos (CRE, 2008, art. 225)

La representación judicial de estas entidades difiere según se le reconozca o no personería jurídica la administración pública en cuestión. El COA (2017) dispone al respecto que:

Las administraciones públicas que no estén dotadas de personería jurídica estarán representadas en asuntos jurisdiccionales por el Procurador General del Estado, de acuerdo con la ley. **Las**

¹⁹ El contenido de esta norma se replica en el Código Orgánico Administrativo, el cual señala que: “El presente Código es de aplicación a los órganos y entidades que integran el sector público, de conformidad con la Constitución.” (COA, 2017 art 43) e inmediatamente dispone “La administración pública comprende las entidades del sector público previstas en la Constitución de la República.” (COA, 2017, art. 44).

demandas se dirigirán, en todo caso, contra el órgano o entidad responsable del acto, contrato o la relación jurídica objeto de la controversia. (art. 48) (el énfasis me pertenece)

El contenido de esta norma regula la representación judicial de las entidades carentes de personería jurídica y dispone que esta calidad le corresponde al Procurador General del Estado. Sin embargo, lo dispuesto sobre las demandas en contra de las administraciones públicas mantiene una imprecisión. “En lo que respecta ante quien debe proponerse la demanda, este artículo es inexacto sobre la legitimación pasiva dentro de las controversias en las que el Estado o las instituciones que comprenden el sector público determinadas en la Constitución intervienen [...]” (Enríquez, 2018, p. 60).

La norma más completa sobre la legitimación pasiva de las entidades del Estado es el artículo 304 del COGEP. Este artículo regula ante quien se puede proponer una acción contencioso administrativa o contencioso tributaria y su texto original, aprobado en mayo de 2015, dispone como norma general que la demanda se dirija en contra de **“La autoridad o las instituciones y entidades del sector público** de quien provenga el acto [...]” (COGEP, 2015, art. 304.1, original)²⁰ (el énfasis me pertenece).

La Asamblea Nacional (2018) plantea que este numeral se sustituya de tal forma que la demanda pueda presentarse en contra de **“La máxima autoridad o el representante legal de la institución con personería jurídica** de la que provenga el acto ...”. (los énfasis me pertenecen). Sin embargo, la Presidencia de la República, realiza una objeción parcial por inconstitucionalidad al Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al COGEP en la que objeta a

²⁰ El resto de numerales del artículo 304 del COGEP regulan situaciones específicas donde, adicionalmente, la demanda puede proponerse en contra de otras personas:

En las acciones de nulidad de un título de crédito, al director, delegado o jefe de oficina del órgano que lo emitió. (núm. 2)

En las acciones de pago por consignación o de nulidad del procedimiento de ejecución, al funcionario recaudador o ejecutor. (núm. 3)

En las acciones de lesividad, en contra de las personas naturales o jurídicas a cuyo favor se deriven derechos del acto o disposición objeto de la controversia. (núm. 4)

Finalmente, en contra de las personas que hayan celebrado contratos con el Estado. (núm. 5)

este artículo, entre varios otros. La Corte Constitucional se pronuncia al respecto y dispone en lo pertinente que:

El establecimiento de que únicamente pueda ser accionada la máxima autoridad o representante legal del órgano de poder público, es una traba que dificulta el ejercicio de la acción, debiéndose estar al principio in dubio pro-actione, de tal modo que puedan ser demandados indistintamente el funcionario de quien emanó el acto, así como la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública con personería jurídica. (CCE-003-19-DOP-CC)

Con el dictamen de la Corte Constitucional se determina que restringir la legitimación pasiva de la Administración a la máxima autoridad o representante legal de la institución pública limita el derecho de acción de las personas y, consecuentemente, el derecho a la tutela judicial efectiva. Sobre esa base, dispone que se permita demandar tanto al servidor público responsable del acto objeto de controversia como al representante legal de la entidad. El texto aprobado por la Asamblea Nacional vigente en la actualidad dispone que la demanda podrá proponerse en contra de **“La máxima autoridad, el representante legal de la institución con personería jurídica o el servidor público de quien provenga el acto o disposición a la que se refiere la demanda”** (COGEP, 2019, art. 304, núm. 1, reformado) (el énfasis me pertenece).

La apertura para demandar indistintamente al funcionario responsable o al personero de la entidad demandada genera posturas disidentes. Moreta (2019) comenta que:

El haber incluido que la demanda se puede proponer en contra del servidor de quien provenga el acto o la disposición, contraviene totalmente a la “teoría del órgano” ... Esta nueva disposición según la cual podré demandar al Director Jurídico de un Ministerio, cuando éste no representa legalmente a esa entidad sino su máxima autoridad, es demás absurdo. (2019)

Esta postura, en evidente contraposición al contenido actual del COGEP, se complementa por lo mencionado en su momento por Sayagués (1986) acerca de la Teoría del Órgano, quien manifiesta que “Los órganos integran, pues, la persona jurídica; forman parte de ella. No pueden considerarse, a su vez, como sujetos de derecho, con personalidad jurídica distinta de la persona a que pertenecen ...” (p. 176-177), o Zavala Egas (2011), quien señala que “Los órganos no pueden actuar en su propio nombre, es siempre el ente (persona jurídica) al que pertenecen quien estará capacitado y, por tanto, legitimado” (p. 289).

A partir de estos criterios, las disposiciones referentes a la legitimación pasiva de la Administración Pública a través del servidor responsable de un determinado acto o contrato resultan contrarias a los presupuestos de derecho administrativo sobre la representación judicial de las instituciones públicas y la responsabilidad sobre los actos de sus órganos. Las demandas serían dirigidas hacia servidores públicos que no estarían facultados para representar judicialmente a la Administración Pública en la cual ejercen competencias de no accionarse a quien ejerce la personería jurídica de la institución²¹.

La máxima autoridad y representante judicial de las instituciones públicas es entonces el legitimado pasivo en la generalidad de controversias en materia contencioso administrativa. Esto justifica la necesidad de identificar quien ejerce la calidad de personero de las distintas entidades del sector público reconocidas en el artículo 225 de la Constitución y aproximarse a la forma de practicar su citación.

2.3. La Procuraduría General del Estado como representante judicial del Estado

La representación judicial del Estado y su patrocinio son funciones que le corresponden al Procurador General del Estado (CRE, 2008, art. 237). Estas atribuciones reafirman la calidad del Procurador General del Estado como personero legal del Estado ecuatoriano y, en consecuencia, su obligación de comparecer en los procesos en contra de las instituciones que conforman el sector público.

La calidad de representante legal del Estado se encuentra condicionada conforme tenga o no personería jurídica cada institución según la Constitución y la ley. La función de patrocinio de la PGE, en aquellos procesos en los cuales el ordenamiento jurídico otorga personería jurídica propia a la institución pública demandada, le faculta a supervisar el desarrollo del

²¹ La práctica generalizada ante este problema, como se desprende de los procesos analizados en el Anexo de la investigación, es demandar únicamente a la máxima autoridad de la entidad y, con menor frecuencia, dirigir conjuntamente hacia el personero y al servidor público responsable. La práctica es demandar de forma exclusiva al servidor público responsable por el acto o contrato sin dirigir la acción en contra del personero legal de la institución es prácticamente nula en los procesos de la muestra.

proceso, sin perjuicio de intervenir como parte en defensa de los intereses públicos y el patrimonio nacional (LOPGE, 2004, art. 3. C; art. 5. C).

Rivas (2005) divide doctrinariamente el patrocinio que ejerce la PGE en directo o indirecto. El patrocinio directo se refiere a aquellos procesos relativos a la defensa del Estado, entendido como aquellas entidades generalmente dependientes o adscritas a la Presidencia de la República y carentes de personería jurídica y, por su parte, el patrocinio indirecto se reserva para la supervisión de aquellas causas judiciales en las cuales son parte procesal otras instituciones a las que la Constitución y la ley otorgan personería jurídica propia.

Lo que Rivas analiza como *patrocinio indirecto*, reafirma la atribución de supervisión que el ordenamiento jurídico ha previsto para la PGE. En los casos donde una institución tiene personería jurídica propia, la defensa técnica de la institución y su patrocinio les corresponden a sus representantes legales, procuradores síndicos, asesores jurídicos o procuradores judiciales conforme disponga la ley o estatuto pertinente (LOPGE, 2004, art. 7), bajo la supervisión de la PGE. En estos procesos, la PGE debe ser notificada y no citada en legal y debida forma. Con el fin de aclarar este punto, la Corte Nacional de Justicia (2014) considera que:

[...] Siempre que en los procesos judiciales intervengan una entidad del sector público sin personería jurídica, el Procurador General del Estado será parte procesal y, en consecuencia, requiere ser citado formalmente, so pena de incurrir en causal de nulidad procesal; pero, cuando quien interviene en el litigio es una institución investida de personería jurídica, el Procurador supervisará el proceso e intervendrá en defensa de los intereses públicos, sin ser parte procesal; lo que implica que no se requiere la formalización en el proceso de la citación judicial, siendo suficiente únicamente la notificación. (Sala de lo Contencioso Administrativo, proceso No. 0087-2011) (p. 78)

Esto confirma las funciones de patrocinio que tiene la PGE como representante judicial de las administraciones que el ordenamiento jurídico no ha reconocido personería jurídica propia. En estos casos, se requiere que la PGE sea debidamente citada. Por su parte, la función de supervisión faculta a la PGE a actuar e impulsar aquellos procesos en los cuales actúen instituciones públicas que tienen personeros legales; siempre en búsqueda de la promoción de

los intereses del Estado. En estos procesos se requiere obligatoriamente la notificación de la PGE, so pena de nulidad (LOPGE, 2004, art. 6 inc. 1).

2.3.1. Citación y notificación a través de los Delegados Distritales de la PGE

La LOPGE (2004) dispone que “Las citaciones y notificaciones se harán en la persona del Procurador General del Estado o de los delegados distritales o provinciales del organismo. De no existir tales delegaciones, las citaciones o notificaciones se harán directamente al Procurador General del Estado...” (art. 6 inc. 3-4). La distribución territorial de estas delegaciones, así como las competencias que manejan, son reguladas a través de las normas internas de la institución.

El Estatuto Orgánico por Procesos de la PGE y el Reglamento Orgánico Funcional de la institución se refieren a la distribución de competencias para recibir citaciones y notificaciones judiciales. A través de estas normas, se desconcentra la gestión del Patrocinio del Estado en las Direcciones Regionales de la entidad. La gestión de patrocinio, a su vez, comprende la gestión de citaciones en los procesos de distintas materias, como son lo civil; constitucional; laboral; penal; contencioso tributario y; en lo relevante, contencioso administrativo, además de la gestión de notificaciones y boletas (Estatuto Orgánico por Procesos de la PGE, 2017, art. 7, 9) y se dispone que:

Las citaciones o notificaciones judiciales por acciones contra el Estado, entidades y organismos del sector público se harán al Procurador General del Estado, en la persona del Director Nacional de Patrocinio, en Quito; o de los directores regionales, dentro de sus respectivas jurisdicciones. (Estatuto Orgánico por Procesos de la PGE, 2014, art. 17)

Las *respectivas jurisdicciones* que menciona este reglamento son las provincias sobre las que ejerce competencias administrativas cada Dirección Regional como dependencia desconcentrada de la institución. En la actualidad, se reconocen las siguientes:

La Dirección Regional 1, con sede en Guayaquil, provincia del Guayas con competencia en Guayas, Los Ríos, el Oro, Galápagos y Santa Elena
La Dirección Regional de Azuay con sede en Cuenca, con competencia en Azuay, Cañar y Morona Santiago

La Dirección Regional de Manabí, cuya sede se encuentra en Portoviejo y competencia únicamente en Manabí

La Dirección Regional de Chimborazo, cuya sede se encuentra en Riobamba y tiene competencia en Chimborazo, Cotopaxi, Bolívar, Tungurahua y Pastaza

La Dirección Regional de Loja, con sede en Loja y competencia en Loja y Zamora Chinchipe. (Estatuto Orgánico por Procesos PGE, 2017, art. 7; Reglamento Orgánico Funcional PGE, 2017, art. 46, 54)

Estas Direcciones Regionales a su vez pueden delegar funciones a las oficinas provinciales dependientes de su dirección. (Reglamento Orgánico Funcional PGE, 2017, art. 55) Sin embargo, las citaciones y notificaciones que reciben al inicio del proceso deben ser recibidas por los Directores Regionales²². La PGE desconcentra en estos términos la atribución constitucional de representar judicialmente al Estado y la gestión interna de las citaciones y notificaciones judiciales que recibe como institución.

2.4. Representación judicial de organismos y dependencias de las Funciones del Estado

2.4.1. Función Ejecutiva

La Administración Pública Central es el término utilizado en el ordenamiento jurídico ecuatoriano para referirse a entidades que conforman la Función Ejecutiva, integrada por la Presidencia de la República y la estructura dependiente a esta. Jaramillo (2005), brinda una definición inicial de esta:

La Administración Pública Central es la actividad política y jurídica que ejerce jerarquía e imperativamente el Gobierno Nacional, de acuerdo con las funciones constitucionales, legales y reglamentarias, para satisfacer necesidades generales dentro del organismo social, valiéndose de diferentes procedimientos, órganos e institucionales públicas [...]. (p. 92).

Este autor conviene en que las instituciones que conforman la Administración Pública Central se encuentran jerárquicamente adscritas a la Presidencia de la República y actúan en el

²² Esta distribución determina competentes para ser citadas y notificadas las dependencias de la PGE en Quito, Guayaquil, Cuenca, Portoviejo, Loja y Riobamba. Se recuerda que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo se encuentran a la fecha en Quito, Guayaquil, Cuenca, Portoviejo, Loja y Ambato.

El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo en Ambato, al no existir una Dirección Regional de la PGE en esta ciudad, ha citado a la PGE ya sea a través de comisiones a la Unidad Judicial Civil de Riobamba o a través de deprecatorios al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo en Quito. En esta ciudad la PGE tiene una oficina provincial, adscrita a la Dirección Regional de Riobamba.

marco de competencias transferidas a partir del Ejecutivo. El COA (2017) regula su estructura y dispone que la conforman:

1. La Presidencia y Vicepresidencia de la República
2. Los ministerios de Estado
3. Las entidades adscritas o dependientes
4. Las entidades del sector público cuyos órganos de dirección estén integrados, en la mitad o más, por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores de entidades que integran la administración pública central. (art. 45)

Las divisiones funcionales de la Administración Pública Central no disponen de personalidad o personería jurídica, y actúan subsumidas bajo una persona jurídica única. Sin embargo, esta disposición del COA comprende bajo la Administración Pública Central a instituciones a las que normas específicas dotan tanto de personalidad como de personería jurídica.

Específicamente, aquellas entidades que conforman los numerales 3 y 4 del artículo 45 del COA, corresponden a lo que el ERJAFE denominaba Administración Pública Institucional de la Función Ejecutiva; como personas jurídicas de derecho público distintas a la Administración Pública Central²³. Sin embargo, los artículos del ERJAFE que contemplaban esta forma de organizar al Ejecutivo en Administración Pública Central e Institucional se derogan desde la entrada en vigencia del COA, de la siguiente forma:

El título primero incluido en el primer libro del ERJAFE, que se relaciona a las disposiciones generales, no se encuentra derogado de manera expresa, sino que varios artículos del COA cumplen con este fin de manera tácita.

²³ La redacción del ERJAFE en su artículo 2 disponía que: La Función Ejecutiva comprende:

- a) La Presidencia y la Vicepresidencia de la República 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 público adscritas a la Presidencia de la República, a la Vicepresidencia de la República o a los ministerios de Estado; y,
- ch) Las personas jurídicas del sector público 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.

Los órganos comprendidos en los literales a) y b) conforman la Administración Pública Central y las personas jurídicas del sector público señaladas en los demás literales conforman la Administración Pública Institucional de la Función Ejecutiva. (ERJAFE, 2002, art. 2, derogado) (el énfasis me pertenece)

La similitud entre los numerales del art. 45 del COA y el art. 2 del ERJAFE es evidente. Sin embargo, la norma anterior reconocía a las entidades adscritas a los ministerios como personas jurídicas distintas a la Administración Pública Central.

En ese contexto, **esta disposición deroga lo artículos 2 y 7 del Estatuto referido, de manera principal, extinguiendo la Administración Pública Institucional de la Función Ejecutiva [...]**. (Enríquez, 2018, p. 57) (los énfasis me pertenecen)

Como consecuencia de esto, la norma que regula la estructura general de la Función Ejecutiva en la actualidad es el COA, y se aplica al ERJAFE en la medida que no contradiga a lo dispuesto de forma posterior o por normas de mayor jerarquía. Las disposiciones aún vigentes del ERJAFE regulan aspectos tales como la organización ministerial; las atribuciones de los gobernadores; jefes; y tenientes políticos, entre otras disposiciones de carácter orgánico y de distribución de competencias internos de la Función Ejecutiva; los cuales pueden ser modificados en base a Decretos Ejecutivos.

Las entidades que conforman a la Administración Pública Central carentes de personería jurídica son representadas judicialmente por el Procurador General del Estado, conforme disponen el COA y la LOPGE; lo que implica que se cite en legal y debida forma a la PGE dentro de las causas en su contra. Sin embargo, existen multiplicidad de entidades que, sin contar con personería jurídica, otorgan facultades de representación legal judicial y extrajudicial a sus autoridades. El Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Turismo (2020) dispone que serán funciones del Ministro como su máxima autoridad “Representar legal, **judicial y extrajudicialmente** al Ministerio de Turismo...” (art. 10) (el énfasis me pertenece) o el Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (2020); el cual dispone que le corresponde al Ministro de esta cartera de Estado “Representar al MINTEL en acciones de carácter legal, judicial y extrajudicial de acuerdo con las disposiciones legales respectivas.” (art. 10) Este tipo de disposiciones se replican en multiplicidad de ministerios y secretarías de la Administración Pública Central que disponen de la atribución para representar judicialmente a autoridades internas a través de sus Reglamentos y Estatutos Orgánicos por Procesos. La validez de estas

disposiciones es cuestionable en la medida que contradicen normas de mayor jerarquía, tal como lo reconoce posteriormente la CSJ:

El recurrente invoca como infringido el artículo 7 y 8 del Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio de Gobierno que dice: Art. 7.- Son funciones del Ministro: d.- representar judicial y extrajudicialmente al Ministerio. Pero como queda indicado, el único facultado para representar al Estado es el Procurador General del Estado. La representación judicial del Estado nace de la Constitución Política de la República del Ecuador, por lo que la norma del Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio, que establece como función del Ministro, la de representar judicialmente al Ministerio, no puede interpretarse literalmente porque de hacerlo significaría contravenir la norma jerárquicamente superior. (CSJ, Sala de lo Contencioso Administrativo, proceso No. 181-2000) (citado por Chilibingua, 2014)

El criterio de la CSJ, a pesar de fundamentarse en el texto constitucional anterior, mantiene relevancia actualmente puesto que todavía se considera al Procurador General del Estado como representante judicial de toda entidad carente de personería jurídica. Sin embargo, esto no exime a los ministerios, secretarías y demás entidades carentes o no de personería de comparecer a juicio y asumir su defensa técnica como institución²⁴. La LOPGE (2004) dispone al efecto que:

La intervención del Procurador General del Estado o su delegado, no limita ni excluye las obligaciones de las máximas autoridades y representantes legales de los organismos y entidades del sector público, para presentar demandas o contestarlas e interponer los recursos que procedan conforme a la ley. (art. 6, ult. inc.)

Los funcionarios que ejercen la representación de estas entidades son las máximas autoridades administrativas dentro de cada institución y, por ende, son a su vez legitimados pasivos en las causas en contra de las entidades que representan; tal como dispone el artículo 304 numeral 1 del COGEP. En el caso específico de los órganos y entidades que conforman la Administración Pública Central carentes de personería jurídica, los procesos en su contra

²⁴ A través de los Estatutos Orgánicos por Procesos de estas instituciones, a pesar de carecer de personería jurídica, se delegan atribuciones orientadas a ejercer la defensa técnica de cada entidad. El Director de Patrocinio y Coactivas del Ministerio de Turismo, por ejemplo, mantiene entre sus atribuciones “Patrocinar y representar a la Institución en procesos judiciales, extrajudiciales, administrativos y alternativos de solución de conflictos” (Estatuto Orgánico Funcional M. de Turismo, 2020, art. 10) Esto se replica en el organigrama de distintas entidades de la Administración Pública Central, las cuales cuentan con direcciones o departamentos jurídicos orientados al patrocinio y defensa técnica de cada institución.

requieren demandar y citar tanto representante legal de la entidad demandada²⁵ como al Procurador General del Estado.

2.4.1.1. Entidades de la Administración Pública Central adscritas o dependientes, con personería jurídica propia

A pesar de lo dispuesto por el COA, existen entidades adscritas a los Ministerios de la Función Ejecutiva reconocidas por la Ley con personalidad jurídica y personería propia. Estas entidades conformaban anteriormente la denominada Administración Pública Institucional, que se entendía de la siguiente manera:

Es una rama de los servicios generales del Estado ... que se han desprendido de su organización para erigirse en entidades dotadas con personería jurídica, autonomía propia, patrimonio independiente y grado de especialidad y responsabilidad. (Jaramillo, 2005)

Esta definición refuerza la condición de estas entidades como centros de imputación de derechos y obligaciones distintos a la persona jurídica Estado, con patrimonio propio y personero dentro de su estructura orgánica. La representación judicial de estas entidades es regulada, por norma general, a través de las leyes de su creación. Así, con fines ilustrativos, el artículo 5 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles indica que: “La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación es una entidad de derecho público, desconcentrada, adscrita al ministerio rector del sector²⁶, con personalidad jurídica propia, dotada de autonomía administrativa, operativa y financiera.” (LOGIDC, 2017). En el mismo sentido, el artículo 30 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional del Registro de Datos Públicos indica:

Créase la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, como organismo de derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria, adscrita al Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información. Su máxima autoridad y representante legal será la Directora o Director Nacional [...] Su sede será la ciudad de Quito[...] y podrá establecer oficinas desconcentradas a nivel nacional. (Ley Orgánica del Sistema Nacional del Registro de Datos Públicos, 2010)

²⁵ La generalidad de entidades que conforman la Administración Pública Central, entre los que figuran la Presidencia; Vicepresidencia; los Ministerios y Secretarías de Estado; entre otras, tienen su matriz o sede principal en Quito como Capital de la República.

²⁶ El ministerio rector del sector, al cual se encuentra actualmente adscrita esta entidad, es el Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información.

Estas entidades, a pesar de configurar la condición del artículo 45 numeral 3 al estar adscritas a los ministerios de Estado y, por ende, pertenecer a la Administración Pública Central, mantienen su personalidad y personería jurídica otorgada por leyes especiales. Los procesos en los cuales son demandadas estas entidades se proponen en contra de la autoridad que el ordenamiento jurídico dispone como su representante legal y, debido a la personería de la que constan las instituciones demandadas, la Procuraduría General del Estado es responsable de supervisar el desarrollo del proceso; por lo que únicamente requiere ser notificada.

2.4.2. Función Legislativa

La Función Legislativa, en contraste con la Ejecutiva, tiene una estructura comparativamente más sencilla. Debido a su naturaleza, no precisa de aplicar mecanismos de desconcentración de competencias. Bajo esta premisa, tanto la identificación de su representante legal en materia judicial como la determinación del lugar donde se debe realizar su citación implican un análisis conciso.

La Función Legislativa es ejercida por la Asamblea Nacional de forma exclusiva, y sobre esta la Constitución determina que “La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito...” (CRE, 2008, art. 118) La Ley Orgánica de la Función Legislativa precisa que “La Asamblea Nacional es unicameral, **tiene personería jurídica** y autonomía económica-financiera, administrativa, presupuestaria y de gestión.” (LOFL, 2009, art. 3) (el énfasis me pertenece) y posteriormente indica que: “Son funciones y atribuciones de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional: Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial de la Asamblea Nacional en todos los actos [...]” (LOFL, 2009, art. 12).

En este sentido, todo proceso en contra de la Asamblea Nacional debe dirigirse en contra de su Presidente, quien es responsable de la representación judicial de la entidad y debe ser citado en la ciudad de Quito. En estos casos la PGE debe ser notificada dentro del proceso

debido a la personería jurídica que la ley reconoce a la Asamblea Nacional para supervisar el proceso y actuar en defensa del patrimonio e intereses nacionales.

2.4.3. Función Judicial

La Función Judicial está compuesta por órganos jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y autónomos (CRE, 2008, art. 177). El COFJ determina que al Director General del Consejo de la Judicatura le corresponde “Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial de la Función Judicial.” (COFJ, 2009, art. 280). Las únicas entidades dentro de la Función Judicial cuya representación legal judicial y extrajudicial corresponde a otra autoridad son los denominados órganos autónomos: la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública²⁷. El COFJ dispone que tanto el Fiscal General del Estado como el Defensor Público serán los representantes legales judiciales y extrajudiciales de ambas instituciones, respectivamente (COFJ, 2009, art 284, 288).

A pesar de no contar ninguno de los órganos de la Función Judicial con personería o personalidad jurídica, el COFJ reconoce la atribución de estas autoridades para representar en juicio en representación de estas instituciones. Los procesos en contra de los órganos que conforman esta función deben ser dirigidos ante la autoridad reconocida por el COFJ para el efecto y citarse al Procurador General del Estado, so pena de nulidad.

2.4.3.1. Legitimación pasiva en las acciones por error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia

En lo referente a las acciones por error judicial, retardo injustificado, inadecuada administración de justicia o violaciones al debido proceso, el texto original del COFJ dispone que el legitimado pasivo en estas causas fuera el Presidente del Consejo de la Judicatura (COFJ, 2009, art. 32, reformado), mientras que la representación legal judicial y extrajudicial de esta

²⁷ Estas instituciones cuentan con autonomía económica, financiera, administrativa y tienen ambas su sede en Quito como capital de la República (COFJ, 2009, art. 281; 285).

entidad le correspondía desde ese entonces al Director General de la entidad. Como consecuencia, Galarza (2016) menciona que se debía demandar a ambos órganos:

[...] La acción por el mal funcionamiento de la administración de justicia, debe dirigirse en contra del Presidente del Consejo de la Judicatura, por así disponerlo de manera taxativa el tercer inciso del artículo 32 del COFJ, y de su Director General, en calidad de representante legal de la misma, ya que es [...] el Consejo de la Judicatura, el responsable por el mal funcionamiento de la administración de justicia [...]. (Galarza, 2016, p. 71)

Esto se mantuvo hasta la entrada en vigencia de la Ley Orgánica Reformatoria al COFJ (LORCOFJ) de 8 de diciembre de 2020. Con esta norma se sustituye el artículo 32 del COFJ y se dispone, en lo pertinente, que: “El legitimado pasivo en estas acciones será la Directora o el Director General del Consejo de la Judicatura...” (LORCOFJ, 2020, art. 2), por lo que el legitimado pasivo de esta acción es ahora el representante legal de la Función Judicial. Esta acción resulta particular debido a que en el proceso debe contarse tanto con el representante judicial de la entidad demandada como del funcionario que emitió el acto objeto de la controversia. Sobre la comparecencia de estos servidores se dispone que:

[...] Citada la demanda al Consejo de la Judicatura, éste pedirá al juzgado de la causa que se cuente como partes procesales con las servidoras o servidores que hayan intervenido en los actos que se alegan fueron violatorios de los derechos del perjudicado, y que se les cite en sus domicilios o en sus lugares de trabajo. (COFJ, 2009, art. 33)

La citación de los servidores responsables del acto ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo que conoce sobre la causa debe ser solicitada por el Director General del Consejo de la Judicatura con el fin de que ejerza su derecho a la defensa. La comparecencia del servidor público es indispensable puesto que el Consejo de la Judicatura se encuentra facultado para repetir sobre el servidor público por el perjuicio que se genere al Estado; además de la responsabilidad civil²⁸, administrativa o penal que pueda existir.

²⁸ El proceso seguido en las acciones indemnizatorias de daños y perjuicios o daño moral por la responsabilidad personal de jueces, fiscales y defensores públicos les corresponde a los jueces de lo civil del domicilio de estos servidores públicos y debe tramitarse por procedimiento sumario. (COFJ, 2009, art. 34)

2.4.4. Función Electoral

La Función Electoral, conforme dispone la Constitución de la República, está compuesta por el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral. La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, abreviada como el Código de la Democracia, en su artículo 18, determina que “Estos órganos tendrán sede en Quito, jurisdicción nacional, autonomía administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia” (Código de la Democracia, 2009, art. 18).

Entre las atribuciones del Presidente del Consejo Nacional Electoral se encuentra “1. Ser la máxima autoridad administrativa y nominadora del Consejo Nacional electoral y representarlo legal, judicial y extrajudicialmente de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales” (2009, art. 32)²⁹. En términos similares, el Art. 71 del Código de la Democracia dispone que el Presidente del Tribunal Contencioso Electoral tendrá, entre otras, la atribución de: “Ser la máxima autoridad administrativa y nominadora; y ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial del Tribunal Contencioso Electoral” (Código de la Democracia, 2009). Las acciones que se ventilen dentro de la justicia ordinaria en contra del CNE o el TCE deben ser dirigidas en contra de sus respectivos Presidentes como personeros legales de las instituciones, ambas con sede única en la ciudad de Quito.

2.4.5. Función de Transparencia y Control Social

La Función de Transparencia y Control Social se incorpora al Estado ecuatoriano con la Constitución de 2008. La estructura de su organización se centra en instituciones de control a las entidades del sector público y a las personas naturales o jurídicas del sector privado que prestan servicios de interés público. La Función se conforma por el Consejo de Participación

²⁹ La institución mantiene múltiples dependencias denominadas Direcciones Provinciales o Distritales, respecto a las cuales, el artículo 59 del Código de la Democracia determina que “Las delegaciones del Consejo Nacional Electoral funcionarán bajo la responsabilidad de una directora o director provincial o distrital [...] designado por el pleno del Consejo Nacional Electoral, quien lo representará legalmente en la provincia.” (2009, art. 59).

Ciudadana y Control Social (CPCCS), la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias. Todas las entidades que conforman esta Función son administrativa, financiera, presupuestaria y organizativamente autónomas; además de que constan de personalidad jurídica (CRE, 2008, art. 204).

El reconocimiento de personalidad jurídica reconocida en la Constitución a estas entidades se complementa con disposiciones sobre su representación legal judicial y extrajudicial a través de normas específicas. Las distintas instituciones que conforman la Función de Transparencia y Control Social mantienen personeros legales propios. Esto se verifica, por ejemplo, en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la cual indica que la persona que ejerza la presidencia del Consejo tendrá la atribución de “Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial [...]” (LOCPCCS, 2009, art. 42) de la institución. En términos similares, se replica esta atribución en la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo; a través de la que se reafirma la designación del Defensor del Pueblo como representante legal de este organismo e igual caso ocurre en el caso de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado respectivamente (LODP, 2019, art. 9; LOGCE, 2002, art. 29).

La situación de las Superintendencias que conforman la Función de Transparencia y Control Social se regula a través de lo dispuesto en las leyes específicas de la materia en la que ejercen control y en base a lo dispuesto por la Constitución; la cual dispone que “Las superintendencias serán dirigidas y representadas por las superintendentes o superintendentes.” (CRE, 2008, art. 213).

En la actualidad existe un total de 5 Superintendencias, en tres de ellas su oficina matriz o sede principal se encuentra en Quito y todas tienen varias dependencias en el territorio nacional: 1. La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, cuya sede principal se encuentra en el Distrito Metropolitano de Quito; 2. La Superintendencia de Control de Poder

de Mercado, cuya sede principal se encuentra en el Distrito Metropolitano de Quito; 3. La Superintendencia de Bancos, cuya sede principal se encuentra en el Distrito Metropolitano de Quito; 4. La Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, cuya sede principal se encuentra en el Cantón Guayaquil; y, 5. La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, cuya sede principal se encuentra en el Cantón Cuenca.

Los procesos en contra de estas entidades requieren de la notificación del Procurador General del Estado. La personalidad y personería jurídica que les otorga la Constitución y sus leyes especiales implica que su representación legal judicial y extrajudicial es asumida por autoridades internas de cada institución, por lo que la PGE ejerce su función de supervisar los procesos en los cuales intervienen estas entidades.

2.5. Representación judicial de las entidades que integran el Régimen Autónomo Descentralizado

El Régimen Autónomo Descentralizado se compone de personas jurídicas dotadas de autonomía política, administrativa y financiera, dotadas de las competencias y los recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos que se les ha determinado en la Constitución y la ley. La Constitución indica específicamente que “Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.”³⁰ (CRE, 2008, art.238).

Las competencias y atribuciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) se distribuyen en función del territorio sobre el cuál ejercen autoridad y el nivel de gobierno al que corresponden.

³⁰ Ante esta enumeración, cabe mencionar que los consejos regionales y los concejos metropolitanos dispuestos en la Constitución se mantienen como un pendiente en el régimen administrativo ecuatoriano. (Suing, 2016) El periodo dispuesto para la conformación de las regiones se regula en la Disposición Transitoria Tercera del COOTAD, la cual originalmente planteó un plazo de 8 años, ampliado a 20 años en el 2016.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) es la norma que regula la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio (COOTAD, 2010, art.1) y establece las atribuciones y competencias de los distintos niveles de gobierno³¹. Portero (2017) se refiere a la naturaleza de los GAD y señala que:

Son entidades del sector público como los Consejos Provinciales y los Concejos Cantonales de carácter orgánico funcional, que gozan de autonomía propia, patrimonio económico y de capacidad jurídica para obrar, realizar actos reglados y discrecionales que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines en la forma y condiciones que determine la Constitución y las leyes y con facultad legislativa para dictar ordenanzas, para gobernar, ejecutar y hacer cumplir sus órdenes. (p.23)

El COOTAD determina quienes ejercen la representación judicial (es decir, la personería jurídica) y extrajudicial de los distintos niveles de gobierno. En este sentido, se dispone que son: el Gobernador Regional (arts. 36, 37), el Prefecto Provincial (arts. 49, 50), el Alcalde Municipal (arts. 59, 60), el Presidente de la Junta Parroquial Rural (arts. 69, 70) y el Alcalde Metropolitano (arts. 89, 90) respectivamente quienes ocupen la primera autoridad de cada nivel de gobierno y tienen entre sus atribuciones la representación legal judicial y extrajudicial del GAD respectivo³². De la misma forma, determina que la representación judicial de todos los niveles de gobierno se ejerce de manera conjunta con el Procurador Síndico de cada GAD, con excepción de las Juntas Parroquiales Rurales cuyo Presidente ejerce esta atribución de manera exclusiva.

³¹ Existe una excepción a esta disposición para los denominados regímenes especiales. El COOTAD dispone sobre la provincia de Galápagos lo siguiente:

La provincia de Galápagos constituye un régimen especial de gobierno en razón de sus particularidades ambientales y por constituir patrimonio natural de la humanidad; su territorio será administrado por un consejo de gobierno, en la forma prevista en la Constitución, este Código y la ley que regule el régimen especial de Galápagos. (COOTAD, 2010, art. 104)

³² El Consejo Nacional de Competencias reconoce un total de 221 GAD Municipales, 24 GAD Provinciales y 816 GAD Parroquiales en el territorio nacional (2020). Ante esta distribución cabe aclarar que los procesos contencioso administrativos presentados ante los 6 Tribunales Distritales en contra de un GAD distinto al del territorio donde se ventila el proceso, requieren que se gestione su citación a través de comisión o deprecatorio.

2.6. Representación judicial de organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal

El tercer numeral del artículo 225 de la Constitución se refiere a todo órgano o entidad creado 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*. Sobre la naturaleza de estas instituciones se refiere Muñoz (2014) y menciona como punto de partida para identificar a estas entidades:

Para comprender a qué tipo de entidad nos referimos en este punto, es necesario señalar que la misma no formaría parte de ninguna de las cinco funciones del Estado, ni es tampoco un Gobierno Autónomo Descentralizado, debido a que, si ese fuera el caso, se encontraría entre aquellas determinadas en los numerales 1) y 2) [del artículo 225 de la Constitución]. (p. 37)

Esta aproximación considera al numeral 3 de carácter residual, y determina a las entidades que lo conforman a través de un proceso de eliminación de toda institución contemplada en los numerales anteriores³³. La aplicación de este criterio reconoce la multiplicidad de actividades que pueden realizar las instituciones que cumplen con lo dispuesto en este numeral. Así, por ejemplo, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o la Corte Constitucional (Enríquez, 2018), ambas entidades creadas a partir de la Constitución de la República en ejercicio de potestad estatal, además de otros organismos e instituciones como la Procuraduría General del Estado, las universidades y escuelas politécnicas públicas, entre varias otras.

Las entidades que conforman este numeral tienen, por norma general, personalidad y personería jurídica reconocida por la Constitución o por la ley específica en la materia. Esto significa que las demandas en contra de estas instituciones se dirigen en contra de la autoridad

³³ Esto excluye especialmente a entidades dependientes o adscritas a la Presidencia de la República. El Banco Central del Ecuador, por ejemplo, a pesar de ser creado por la Constitución (CRE, 2008, art. 303) para ejercer potestades estatales, se comprende dentro de la Administración Pública Central por así disponer el Código Orgánico Monetario y Financiero: “El Banco Central del Ecuador es una persona jurídica de derecho público, **parte de la Función Ejecutiva**, de duración indefinida, con autonomía administrativa y presupuestaria [...]” (COMF, 2014, art. 26) (el énfasis me pertenece).

que ejerce su representación judicial y el Procurador General del Estado debe ser notificado dentro de los procesos en los cuales comparecen.

2.7. Representación judicial de empresas públicas

Las empresas públicas son “sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión [...]” (CRE, 2008, art. 315). Estas entidades, conforme la naturaleza del acto jurídico a través del cual son creadas, pertenecen a distintos numerales del artículo 225 de la Constitución. La Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) dispone que estas se constituyen de la siguiente forma:

1. Mediante decreto ejecutivo para las empresas constituidas por la Función Ejecutiva;
2. Por acto normativo legalmente expedido por los gobiernos autónomos descentralizados; y,
3. Mediante escritura pública para las empresas que se constituyan entre la Función Ejecutiva y los gobiernos autónomos descentralizados, para lo cual se requerirá del decreto ejecutivo y de la decisión de la máxima autoridad del organismo autónomo descentralizado, en su caso. (LOEP, 2009, art. 5)

Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos que reconoce el numeral 4 del artículo 225 son las empresas públicas creadas por los GAD en el marco de sus competencias. (Enríquez, 2018) Las empresas públicas creadas a través de decretos ejecutivos, en cambio, “se enmarcan en el numeral 3 del citado artículo 225 de la Constitución y su principal objetivo es *...la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.*” (Escobar, 2014, p. 18) (las cursivas son del autor).

La creación de Empresas Públicas a través de actos normativos es una competencia que el COOTAD reconoce a los distintos niveles de gobierno, excepto a las Juntas Parroquiales Rurales, bajo los siguientes términos: “Los gobiernos regional, provincial, metropolitano o municipal podrán crear empresas públicas siempre que esta forma de organización convenga más a sus intereses y a los de la ciudadanía: [...]” (COOTAD, 2009, art. 277).

La representación legal judicial y extrajudicial de las empresas públicas, es ejercida por su Gerente General, elegido por el directorio de cada empresa. (LOEP, 2009, art. 10) El

directorio de las empresas públicas creadas por la Función Ejecutiva es presidido por el ministro encargado del control de las actividades que esta realice, mientras que son los alcaldes; prefectos provinciales o gobernadores regionales, en caso de configurarse eventualmente el régimen regional, o sus delegados, los encargados de presidir los directorios de las empresas públicas creadas por estos niveles de gobierno (LOEP, 2009, art. 8).

De esta forma se consolida lo que debe entenderse *por las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos*, último numeral pendiente de lo que la Constitución reconoce como el sector público ecuatoriano. En los procesos donde el sujeto pasivo sea una empresa pública, la demanda dirigirse en contra de su Gerente General; quien tiene la calidad de personero legal de la entidad. En estos procesos debe contarse con el Procurador General del Estado, que debe ser notificado en base a su función de supervisión del proceso.

2.8. Conclusiones del capítulo

La personalidad jurídica del Estado ecuatoriano y su personería son desarrolladas a partir de las normas desarrolladas en el ordenamiento jurídico para regular la estructura orgánica de la Administración Pública. Como norma general, las entidades que tienen personalidad jurídica propia cuentan a su vez con un representante legal judicial y extrajudicial que ejerce como personero.

La legitimación pasiva en las acciones contencioso administrativas permite dirigir la demanda en contra del representante legal de la entidad con personería jurídica, la máxima autoridad administrativa o el servidor público responsable del acto. La posibilidad de demandar a una entidad pública a través de un servidor que no ejerce funciones de representación legal es criticada desde la doctrina y contraviene con los postulados de la Teoría del Órgano. Como consecuencia, la práctica se mantiene de dirigir acción contencioso administrativa en contra del representante legal de la institución demandada.

Los organismos, entidades e instituciones que conforman el sector público son representados judicialmente, en la mayoría de ocasiones, por su máxima autoridad administrativa. Las entidades carentes de personería jurídica son representadas por el Procurador General del Estado, lo que no exime a las entidades de comparecer al proceso y ejercer su derecho a la defensa. Los procesos en contra de las instituciones que tienen personería jurídica propia conforme dispone la Constitución, la ley o los actos normativos de los GAD, únicamente requieren ser notificados a la PGE; que ejerce en estos casos una función de supervisión de lo actuado en la controversia.

CAPÍTULO III

3. LA CITACIÓN AL ESTADO A PARTIR DEL COGEP

3.1. Competencia en el domicilio del Administrado y citación en la dependencia más próxima

El COGEP entra en vigencia en su totalidad el 22 de mayo de 2016³⁴ y deroga la LJCA, el CPC, entre otras normas³⁵. En cuanto a su ámbito de aplicación, señala que “Este Código regula la actividad procesal en todas las materias, excepto la constitucional, electoral y penal” (COGEP, 2015, art. 1) y, por tanto, es aplicable para la contencioso administrativa.

La norma determina que la competencia para conocer una controversia se radica en: “la o el juzgador del lugar donde tenga su domicilio la persona demandada [...]” (COGEP, 2015, art. 9). Sin embargo, en aquellos procesos en contra de las entidades del sector público dispone que **“Cuando se trate de demandas en contra del Estado, la competencia se radicará en el domicilio de la o del actor y la citación podrá practicarse en la dependencia más cercana, de acuerdo a lo previsto en este Código.”** (COGEP, 2015, art. 10, reformado) (el énfasis me pertenece).

La disposición consolida lo que se venía aplicando en los procesos contencioso administrativos para que el administrado presente su demanda o recurso ante el Tribunal que ejerce jurisdicción en el lugar de su domicilio³⁶. Entre las disposiciones comunes para los procedimientos contencioso administrativos y tributarios, se determina que:

³⁴ El COGEP se publica en el Registro Oficial 506 de 22 de mayo de 2015. el legislador dispuso un periodo de *vacatio legis* de doce meses antes de su entrada en vigencia. Únicamente entran en vigencia de forma inmediata algunas normas específicas, tales como lo referente a los términos para computar el abandono, las reformas al COFJ, a la Ley Notarial, a la Ley de Arbitraje y Mediación y las normas sobre copias certificadas y la citación.

³⁵ Las normas derogadas en su totalidad por el COGEP son la LJCA, el CPC, la Ley de Casación y la Ley para el Juzgamiento de la Colusión. Sin embargo, deroga parcialmente varias leyes como el Código de Trabajo, el Código Tributario, entre otros.

³⁶ Se recuerda que, en la Ley de Modernización del Estado de 1993, se dispone que en los procesos contencioso administrativos la competencia se radicará en base al domicilio del ciudadano. Esto no era aplicable a otras materias, pero el COGEP lo amplía a todo proceso en contra del Estado.

Las controversias en las que el Estado o las instituciones que comprenden el sector público determinadas por la Constitución, sea el demandado, la competencia se radicará en el órgano jurisdiccional del lugar del domicilio de la o del actor. Si es actor, la competencia se fijará en el lugar del domicilio del demandado. (COGEP, 2015, art. 299)

El COGEP extiende la competencia de la o el juzgador en los procesos en contra del Estado en el domicilio del ciudadano a las otras materias en el ámbito de su competencia. La cercanía al juzgador es de conveniencia para el administrado puesto que se considera una facilidad para que ejerza su derecho a la defensa. El demandado, en términos generales, es entendido como una persona llamada a comparecer dentro de un proceso judicial, a quien mínimamente se le debe reconocer derechos tales como no incurrir en costos en su traslado o dedicar una menor cantidad de tiempo al proceso (Artavia S. y Picado, 2016, p. 8). Sin embargo, la Administración Pública como sujeto cuenta con una serie de prerrogativas administrativas y procesales únicas dentro del ordenamiento jurídico que la sitúan en una posición privilegiada (Ferrada, 2007).

Como producto de estos privilegios, se establece una relación procesal donde “Administración y particulares se encuentran en una posición desigual, justamente lo contrario de lo que sucede en el Derecho civil [...]” (Meilán, 2011, p. 39). La competencia en los términos en el COGEP tiende a disminuir los gastos de los administrados al momento de ejercer su derecho de acción dentro de los procesos en contra del Estado y contrarresta parcialmente la relación de desigualdad entre los ciudadanos y la Administración Pública.

En la misma lógica, la citación constituye otro aporte a favor del administrado que incorpora el COGEP también en el artículo 60:

Las citaciones a las instituciones del Estado y sus funcionarios por asuntos propios de su empleo, se realizarán en la dependencia local **más próxima al lugar del proceso.** Para el caso de la citación al Procurador General del Estado se procederá conforme con la ley. (COGEP, 2015, art. 60, reformado) (el énfasis me pertenece)

La posibilidad de citar a las instituciones públicas en la dependencia más próxima implicaba que sea posible realizar esta diligencia en el territorio donde se ventile el proceso y limitar la diligencia de la citación mediante deprecatorios y comisiones a los casos donde estas

instituciones no tuvieran una dependencia en el territorio donde el juzgador de la causa tenía competencia.

3.1.1. Eficiencia en la citación de las instituciones del Estado

La citación es una institución que cumple un papel indispensable en la protección del demandado, es el acto jurídico a través del cual conoce las pretensiones del actor y puede ejercer su derecho a la defensa. Sin embargo, una rápida citación también tiene una especial relevancia para la consecución de los fines del actor. Aguilar, M. (2014) menciona al respecto que:

Una de las expectativas del usuario, actor en juicio, cuando acude a los administradores de justicia, es que sus derechos le sean resarcidos de manera rápida y sin obstáculos burocráticos[...] Una de esas causas para el retraso en el trámite, es la diligencia de citación. (p. 22)

El actor dentro de todo proceso espera que la solución de la causa sea lo más pronta y expedita posible. La dilación en las distintas etapas del proceso es indeseable y obstruye la solución de los problemas jurídicos que deben resolver los órganos jurisdiccionales. La resolución rápida de los procesos judiciales a su vez beneficia a la sociedad, tal y como indica Carnero Rabanal (2006) en los siguientes términos:

La existencia del debido proceso se debe necesariamente a la existencia de una justicia que no puede y no debe prolongar innecesariamente la causa; ya que la sociedad debe recomponer su paz a través del proceso en el más breve plazo [...]. (citado por Jarama, Vásquez y Durán, 2019, p. 314)

Esta diligencia procesal esperaba un mayor dinamismo a partir de disponerse que se practique en la dependencia más próxima al lugar del proceso. La gestión interna para citar a las instituciones públicas se distribuye entre los secretarios y citadores de todo el país y no se concentra en los servidores públicos de los cantones donde se encuentran los representantes legales de cada institución. A su vez, la citación a través de deprecatorios y comisiones resulta innecesaria en los casos que la entidad demandada tuviera una dependencia en el lugar donde se desarrollaba el proceso.

La gestión de citaciones ha sido desarrollada por la oficina de citaciones del organismo jurisdiccional, de forma directa o mediante deprecatorios a otros Tribunales Distritales, mediante comisiones en territorios donde no se dispone del organismo jurisdiccional; y, también por personas jurídicas acreditadas para el efecto.

3.1.1.1 Acreditación de las Personas Naturales o Jurídicas que deban realizar la Citación

La Función Judicial desarrolla normas orientadas a regular los aspectos logísticos en la gestión de las citaciones, caracterizada por su falta de celeridad a través del tiempo. A través de estos reglamentos se ha manejado un término máximo de quince días para la realización de la diligencia a través del tiempo³⁷. Sin embargo, el cumplimiento de esta disposición no ha sido una práctica generalizada.

Pazmiño (2016) menciona que “La práctica de la diligencia de citación, mediante la oficina de citaciones, resultó una práctica tediosa y lenta, que ha agravado el retardo en la resolución de procesos y por ende la administración de justicia” (p. 25); lo cual reconoce las dilaciones en las citaciones realizadas en forma directa por las oficinas de citadores de la Función Judicial.

En el marco de lo dispuesto por el COGEP³⁸, el Consejo de la Judicatura aprueba en el año 2015 el **Reglamento del Sistema de Acreditación de las Personas Naturales o Jurídicas que deban realizar la Citación y de su Funcionamiento**³⁹.

³⁷ La antigua Corte Suprema de Justicia dicta, en 1979, el Reglamento Sobre la Oficina de Citaciones con el fin de regular a estas oficinas y las funciones de los citadores. El Consejo Nacional de la Judicatura dispone, en el 2004, reformas al Reglamento de Citaciones de 1979; con las cuales establece que se tendría “como plazo máximo para la práctica de la diligencia de citación el de quince días” (Reglamento de Funcionamiento de Oficinas de Citaciones, 2004, art. 12, derogado), así como que todos los citadores “debían realizar al menos 20 diligencias de citación diarias” (Reglamento de Funcionamiento de Oficinas de Citaciones, 2004, art. 6, derogado).

³⁸ En su artículo 63 dispone que el Consejo de la Judicatura reglamentará el sistema de acreditación de las personas naturales o jurídicas que deban realizar la citación.

³⁹ Este Reglamento aprobado a través de la Resolución 300-2015 del Consejo de la Judicatura, se publica en el Registro Oficial de 22 de octubre de 2015; complementa al Reglamento de Citaciones de 1979, vigente desde la época del CPC; puesto que dispone que únicamente se derogue toda norma de igual o menor jerarquía que se oponga a su contenido.

Izquierdo (2016) critica que “la inclusión de personas jurídicas para realizar citaciones judiciales, cuando obviamente estas diligencias van a ser realizadas por personas naturales que las representen, podría generar problemas procesales o jurídicos [...]” (p. 13). La empresa contratada por el Consejo de la Judicatura inicialmente para practicar esta diligencia en las ciudades de Quito y Guayaquil es Correos del Ecuador EP. En este contrato se presentan varios problemas, como se señala en el Informe Técnico para Contrato Complementario 047-2015 de enero de 2016 realizado por el Consejo de la Judicatura, en el cual se reconoce que:

La efectividad de la entrega de citaciones no ha sido la esperada tanto por Consejo de la Judicatura como por Correos del Ecuador CDE EP, esto es, contar con un servicio [...] que garantice la entrega oportuna de citaciones judiciales a nivel nacional [...] (citado por la CGE en DNAI-AI-0378-2018)

En marzo de 2018, pronto a cumplirse el plazo contractual pactado entre Correos del Ecuador y el Consejo de la Judicatura, esta institución revela que se encuentra en negociaciones con la empresa privada Tramaco Express Cia. Ltda. para que brinde este servicio desde abril de 2018 (Consejo de la Judicatura, 2018; citado por Larrea, I., 2019). Sin embargo, esta relación contractual fue igualmente infructuosa, y finalmente el 10 de septiembre de 2018 se comunica que “se suspendió el contrato No. 009-2018 con la empresa Tramacoexpress Cia. Ltda., referente *al Servicio de entrega de citaciones con georeferenciación y transferencia de información desde las diferentes dependencias del Consejo de la Judicatura a nivel nacional*” (Consejo de la Judicatura, 2018). Esto reafirma la crítica de Navas (2019) quien comenta sobre esto que:

La citación efectuada por personas naturales o jurídicas ajenas a la Función Judicial no deja de tener inconvenientes y de sembrar dudas. Pues en la práctica esta importante diligencia- al menos en los distritos judiciales más grandes del país ya no la realiza el citador o el secretario del juzgado, investido de fe pública, que garantizaba el seguimiento de un protocolo en la citación, ahora la efectúa un empleado entrenado para entregar correspondencia común, actividad que se guía por una lógica comercial, no jurídica procesal. (p. 229)

A partir de la problemática presentada en la gestión de citaciones a través de estas personas jurídicas acreditadas, se genera una opinión pública contraria a que sea realizada por particulares. El Consejo de la Judicatura es el encargado en la actualidad de practicar esta

diligencia a través de las oficinas de citaciones, pero continúan las dilaciones en su realización. En la citación a las instituciones del sector público, a pesar de realizarse en la dependencia más próxima, se presentan inconvenientes y dilaciones por distintas causas, entre las que se identifican: la dependencia más cercana como concepto ambiguo, así como la falta de normativa secundaria encaminada a su aplicación efectiva.

3.1.2. Dependencia más cercana como concepto ambiguo

La falta de definición legal en el texto original del COGEP de lo que constituía la *dependencia más próxima* de una institución incide en gran medida en que no se logre un sistema eficiente para citar a las entidades del sector público.

Sobre el término *dependencia*, Pérez, E. (2008) menciona que:

[...] los ministerios y sus unidades administrativas se denominan “dependencias” todas ellas. Así, un ministerio de Estado es una dependencia igual que lo es una subsecretaría o una dirección o departamento de un ministerio. [...] Todas las dependencias del Estado forman parte de la Administración Pública. (p. 98)

Esta aproximación al concepto de *dependencia* la entiende como toda unidad administrativa de las instituciones del Estado, similar al concepto de órgano, que según la doctrina es todo “ente propio de la Administración Pública, creada para el ejercicio de una potestad estatal [...]” (Velásquez, 2008, p. 96) y que el ordenamiento jurídico entiende como “[...] la unidad básica de organización de las administraciones públicas.” (COA, 2017, art. 49).

En consecuencia, la *dependencia* constituye todo órgano de las distintas instituciones del Estado, creado a partir de un proceso de desconcentración; entendido como “el traslado de funciones desde el nivel central de una administración pública hacia otros niveles jerárquicamente dependientes de la misma” (COA, 2017, art. 84). La desconcentración constituye un mecanismo de transferencia de competencias a través del cual una Administración presta servicios o desarrolla actividades en múltiples regiones o territorios a través de organismos propios y jerárquicamente inferiores; con un fin doble de acercar la

prestación de servicios a los ciudadanos en consideración a su economía y, a la vez, descongestionar su nivel central (Morales, Morocho y Silva, 2015, p. 28).

Los órganos desconcentrados y jerárquicamente inferiores dentro de las Administraciones Públicas resultan ser todos dependencias donde, en teoría, puede practicarse la citación de las instituciones que conforman el sector público. Sin embargo, estas deliberaciones doctrinarias son de naturaleza administrativa y no se encuentran precisadas dentro del texto del COGEP como norma procesal. La aparente simplicidad de citar a las instituciones del Estado en cualquiera de sus dependencias u órganos se complica ante la complejidad de la estructura orgánica de algunas entidades y la naturaleza de ciertas dependencias específicas.

Con fines ilustrativos, el Ministro de Gobierno (anterior Ministerio del Interior) ejerce la representación legal, judicial y extrajudicial de la Policía Nacional, lo cual se reconoce tanto en el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP, 2017, art. 64.4) como en el Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Gobierno (2017, art. 10). Bajo la ambigüedad generada por el término *dependencia más próxima*, resulta posible citar a la persona que ejerza las funciones de Ministro de Gobierno dentro de un proceso contencioso administrativo en contra de la Policía Nacional en todo órgano o entidad perteneciente a esta institución. Así, los citadores estarían teóricamente facultados para entregar boletas de citación en el órgano de la Policía Nacional más cercano al lugar donde se desarrolla el proceso en su calidad de dependencia desconcentrada más próxima; lo que comprende a las Unidades de Policía Comunitaria del territorio nacional.

Es evidente que este ejercicio teórico tiene pocas implicaciones prácticas. Sin embargo, reafirma que en la redacción original del COGEP, la cual dispone que la citación se realice en la *dependencia más cercana*, se requería mayor precisión en cuanto a los órganos con la competencia para suscribir la recepción de citaciones en contra de cada institución.

3.1.3. Falta de normativa secundaria y sus consecuencias

La ambigüedad del concepto de *entidad más cercana* en la citación exigía que, a través de normas de menor jerarquía, las entidades del Estado tomen distintas acciones, tales como la desconcentración de la competencia para gestionar y recibir las citaciones en su contra en todo el territorio nacional; y, por ejemplo, la creación de un catálogo de direcciones de las entidades públicas por parte de las oficinas de citaciones. Sin embargo, se evidencia un desarrollo incipiente tanto de la normativa secundaria como de las demás medidas para su efectiva aplicación.

La Contraloría General del Estado (CGE) aprueba el 26 de mayo de 2016, el Instructivo para la Defensa Técnica en los Procesos en Sede Contencioso Administrativa, mediante el cual el Contralor General del Estado delega la defensa técnica ante la jurisdicción contencioso administrativa de la institución a la Dirección de Patrocinio, Recaudación y Cuentas ubicada en su oficina matriz en la ciudad de Quito para las causas presentadas ante el Tribunal Distrital de la materia con sede en esta ciudad. En términos similares, delega a las Direcciones Regionales de la CGE ubicadas en las ciudades de Guayaquil, Cuenca, Portoviejo, Loja y Ambato la defensa técnica ante los Tribunales Distritales con sede en estas ciudades y las provincias donde ejercen competencias respectivamente (A-024-CG-2016, art. 2, reformado).

Las boletas de citación con las demandas contencioso administrativas que sean recibidas en la matriz serán suscritas por el Administrador de Gestión de Patrocinio. En el caso de que la citación sea dispuesta en la sede de los demás Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, la recepción será suscrita por el responsable de procesos contencioso administrativos de la Dirección Regional de la ciudad en que ésta se realice. (A-024-CG-2016, art. 4, reformado)

El Instructivo Sustitutivo para la Defensa Técnica Judicial de la Contraloría General del Estado, aprobado el 20 de noviembre de 2018, regula la defensa técnica de la institución dentro de los procesos contencioso administrativos y demás causas judiciales. La norma establece las correspondientes delegaciones y sus funciones. (A-065-CG-2018, art. 1; art. 5). El incipiente desarrollo de normas de naturaleza similar en otras entidades del sector público ocasiona que

no tuvieran servidores con competencia para recibir boletas de citaciones, en sus dependencias desconcentradas en el territorio nacional.

En la práctica, se identifican casos en que no es posible realizar la citación a las entidades en el territorio donde se desarrolla el proceso, a pesar de ser provista una dirección por parte de los administrados. Las citaciones no realizadas en distintas provincias con frecuencia se gestionan a través de deprecatorios al Tribunal Distrital donde se ubica el representante judicial de la entidad públicas demandada.

Un ejemplo que demuestra que la citación no se realiza en la dependencia más próxima y, en su lugar, se gestiona hacia sede principal, es el siguiente: En el auto de calificación de la demanda se dispone que se cite al Ministro y Viceministra de Educación, en los siguientes términos “[...] se los citara en el edificio Makro planta baja donde funciona la Subsecretaria de Educacion ubicada en la Av. [...], de esta ciudad [...]”. Sin embargo, en el mismo proceso consta la siguiente Razón: “Siento como tal que [...] recibí el acta de certificación de citación [...] de fecha 23 de mayo del 2019 de NO haber realizado la citación [...] por dirección incorrecta”; y, en los mismos términos se sienta la Razón de NO citación al señor Ministro de Educación (Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, proceso No. 09802-2019-00082).

La plataforma e-SATJE registra otros procesos en que se replica un problema similar, bajo el motivo de encontrarse ante una “Dirección incorrecta”, como el No. 09802-2019-00013. En estos procesos se verifica que los actores proporcionaron una nueva dirección para citar a la entidad en sede principal, a través de deprecatorios al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito, con la consecuente demora en la realización de la diligencia.

Las instituciones que cuentan con normas específicas en materia de transferencia de competencias en la gestión de citaciones hacia sus dependencias desconcentradas, como son la PGE y la CGE, muestran menores ineficiencias frente a otras entidades públicas que no las

desarrollaron. La precisión de dependencias claramente desconcentradas y funcionarios específicos con competencia para suscribir citaciones por parte de las distintas entidades del sector público habrían solventado los problemas producidos por la ambigüedad del término dependencia y reducido la cantidad de citaciones entregadas en varias direcciones registradas como incorrectas.

3.2. Citación en sede principal

Las dilaciones en las citaciones en sede más próxima contribuyen para que la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos (LORCOGEP), publicada en el Registro Oficial No. 517, de 26 de junio de 2019, determine que la citación al Estado se practique directamente en la sede principal de la institución pública demandada, mediante la reforma al último inciso del artículo 10 del COGEP.

Cuando se trate de demandas en contra del Estado, la competencia se radicará en el domicilio de la o del actor, pero **la citación de la entidad pública demandada se practicará en el lugar donde tenga su sede principal.** (LORCOGEP, 2019, art. 2) (el énfasis me pertenece)

La norma sustituye también el artículo 60 del COGEP, en los siguientes términos: “Las citaciones al Procurador General del Estado se procederá conforme con la ley.” (LORCOGEP, 2019, art. 13).

La LORCOGEP mantiene la competencia del juzgador en el domicilio del administrado. Las reformas incorporadas en la LORCOGEP en materia de citación denotan la existencia de problemas en la realización de citaciones y notificaciones durante los 3 años de la entrada en vigencia del COGEP. No obstante, los cambios introducidos con la nueva norma no solucionan la problemática y afectan la plena vigencia de principios del sistema procesal e incluso de principios administrativos:

Muchos colegas consideran esta norma como un retroceso, ya que va en contra de los principios de desconcentración y descentralización de la administración pública, debiendo ahora retomar los deprecatorios a Quito para la mayoría de los casos de las instituciones públicas. (Icaza, 2019)

Con el propósito de evidenciar la incidencia de estos cambios, es necesario analizar las consecuencias prácticas de la citación en sede principal de las instituciones del Estado y los principios afectados en mayor medida por esa disposición.

3.2.1. Aumento en los procesos en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito como consecuencia de la LORCOGEP

El primer inconveniente que se genera por la LORCOGEP es el súbito aumento en el número de procesos conocidos para la gestión de citaciones y notificaciones en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito. Los datos que se presentan en el Grafico No.3 toman en cuenta procesos con origen en cada Tribunal y los deprecados a la capital de la República, en estos últimos se reconoce que podrían estar incluidos un minúsculo número de inhibiciones remitidas desde el resto de Tribunales:

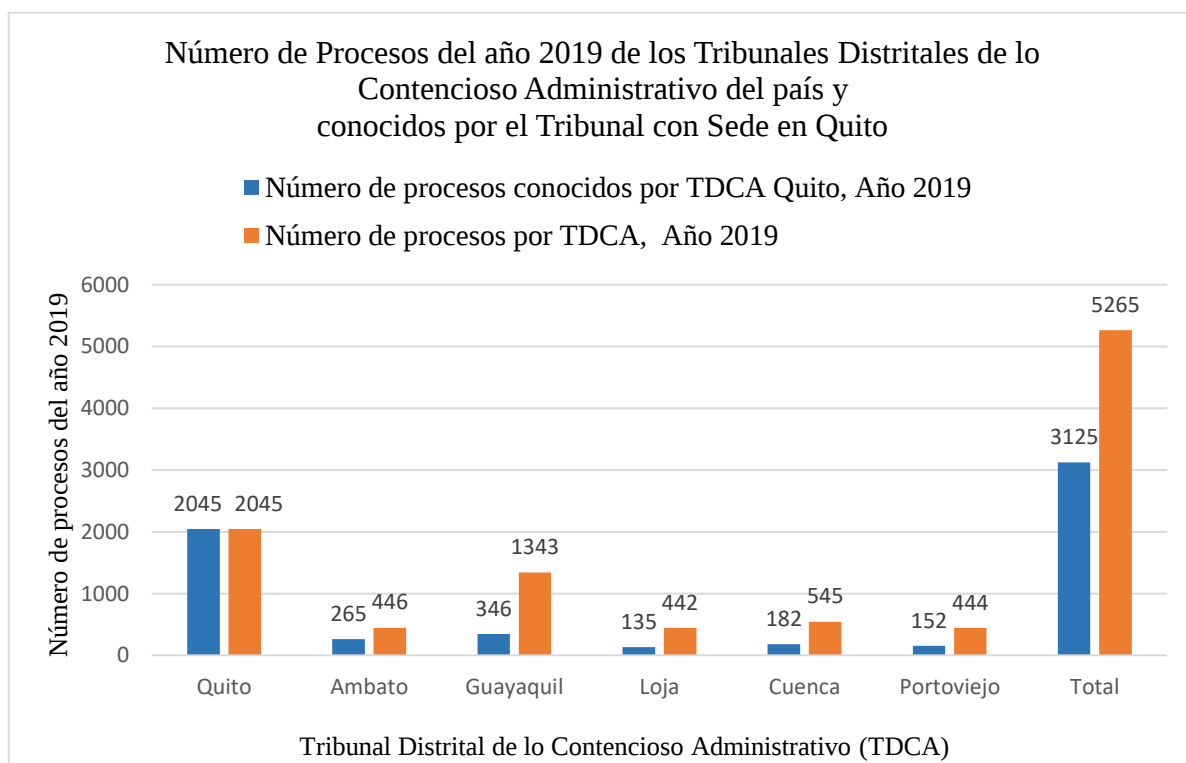


Gráfico No. 3.- Procesos del año 2019 de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo del país y conocidos por el Tribunal de Sede Quito

Fuente: e-SATJE

Elaboración: propia, 2021

El e-SATJE registra durante el año 2019 un total de 5265 procesos en materia Contencioso Administrativa distribuidos en los correspondientes Tribunales Distritales en todo el país. De este total, el Tribunal Distrital con sede en Quito conoce 3125 de estas causas, lo que equivale al 59,4% del total de procesos a nivel nacional. Esto significa que aproximadamente tres de cada cinco procesos en materia contencioso administrativa iniciados durante el 2019 a nivel nacional registran ser conocidos en Quito, tanto los iniciados en esta ciudad como deprecados por los otros Tribunales Distritales.

Con fines comparativos, el número de procesos conocidos por el Tribunal con sede en Quito en el año 2019, de las demandas iniciadas tanto en su jurisdicción como en la de otros Tribunales Distritales, se presentan desagregados en los períodos anterior y posterior a la LORCOGEP, de 26 de junio de 2019. El aumento de procesos conocidos por el Tribunal Distrital con sede en Quito se verifica, de la siguiente forma:

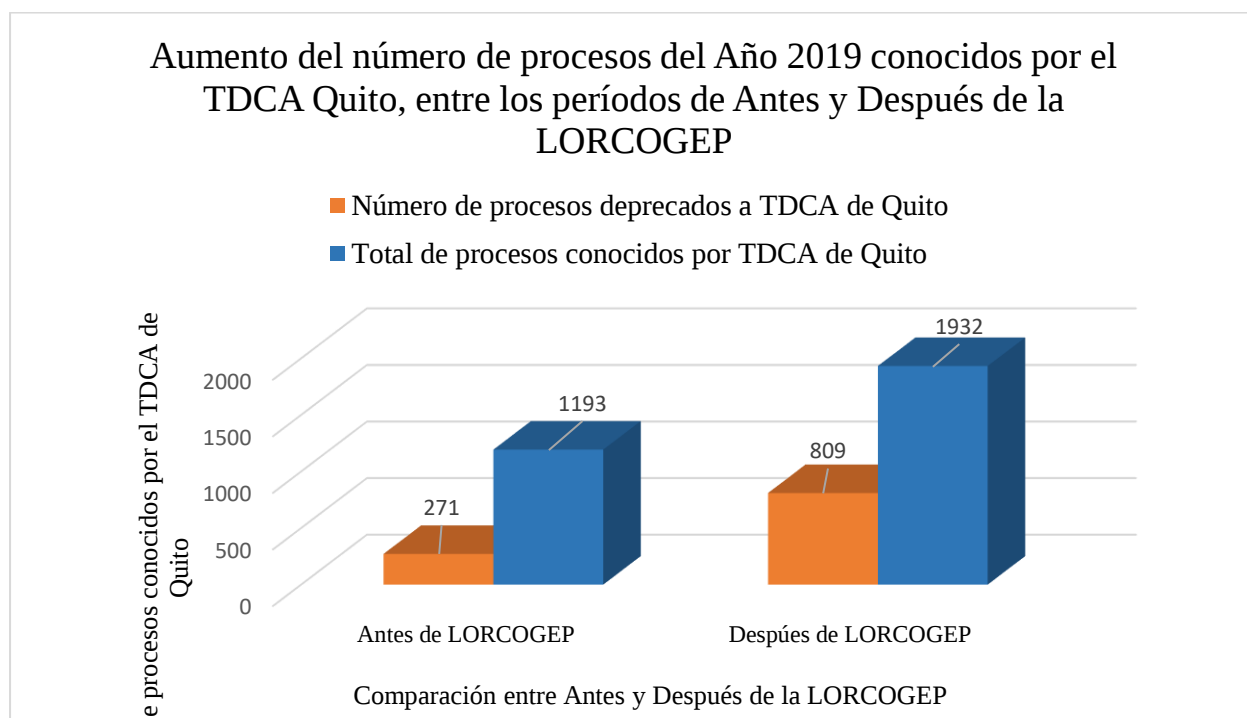


Gráfico No. 4 Aumento del número de procesos conocidos por el TDCA Quito, entre los períodos de Antes y Después de la LORCOGEP, en el año 2019

Fuente: e-SATJE

Elaboración: propia, 2021

En el periodo comprendido desde el inicio de 2019 hasta la entrada en vigencia de la LORCOGEP se registran un total de 1193 procesos, de los cuales únicamente 271 correspondieron a deprecatorios o, en forma excepcional, inhibiciones desde los demás Tribunales Distritales en la materia. Esto contrasta con el periodo a partir del 26 de junio de 2019 hasta el 31 de diciembre del 2019, en el cual se verifican 1932 casos en el Tribunal Distrital con sede en Quito y 809 corresponden a deprecatorios o posibles inhibiciones. El aumento de procesos conocidos por el Tribunal Distrital con sede en Quito entre ambos períodos, de aproximadamente un semestre de duración cada uno, radica principalmente en el aumento de citaciones por deprecatorios a partir de la entrada en vigencia de la LORCOGEP, originado por la disposición de citación en sede principal de las instituciones del sector público.

Con los resultados obtenidos se concluye que se incrementa la concentración de trámites en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito, lo cual corrobora con datos fácticos lo expresado por Moreta:

[...] contraviene con toda seguridad el principio de desconcentración y eficiencia de la Administración Pública... preocupa la ingente cantidad de deprecatorios que corresponderá despachar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito si la mayoría de las instituciones públicas tienen sede principal en la capital”. (2019)

Los procesos judiciales presentados a partir del 26 de junio de 2019 en contra de las instituciones del Estado cuya sede principal se encuentra en Quito tienen que ser deprecados a esta ciudad con el único fin de realizar la diligencia de citación. En la práctica, esa reforma profundiza los problemas para los administrados; quienes se encuentran una vez más, desde la derogatoria de la LJCA, ante la inconveniencia de que las citaciones sean practicadas en un cantón distinto a su domicilio y, específicamente, por el Tribunal Distrital con sede en Quito, el cual tiene el mayor número de procesos en su conocimiento, de todo el país.

3.2.2. Análisis comparativo del Estado de los procesos del año 2019, antes y después de la entrada en vigencia de la LORCOGEP

En consideración a que la LORCOGEP entra en vigencia el 26 de junio de 2019, es decir, casi al término del primer semestre del 2019, se realiza el análisis de una muestra conformada por 112 procesos iniciados durante el año 2019 en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, con el objeto de contrastar el estado de los procesos iniciados tanto de forma previa como posterior a la Reforma dispuesta. La elección de la muestra es aleatoria y corresponde a procesos del Tribunal Distrital con sede en Guayaquil debido a que es el segundo en número de procesos a nivel nacional. Se verifican un total de 346 procesos deprecados, o remitidos en caso de haberse inhibido de conocerlos, al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito.

La información de cada uno de los procesos de la muestra, recabada de la plataforma e-SATJE, se encuentra desagregada en el Anexo 1, de la siguiente manera:

- i) Número de proceso y fecha de presentación de la demanda
- ii) Calificación de la demanda
- iii) Razón de envío a citaciones
- iv) Citaciones y notificaciones realizadas (gestionadas localmente por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil);
- v) Razón de envío de citaciones y citaciones realizadas (por deprecatorios al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito o comisiones a diferentes Unidades Judiciales del territorio nacional);
- vi) Convocatoria a Audiencia Preliminar
- vii) Realización de Audiencia Preliminar
- viii) Convocatoria de Juicio
- ix) Audiencia de Juicio y de Sentencia.

- x) También consta la determinación de los períodos de tiempo comprendidos entre las Citaciones Realizadas y la Razón de Envío a Citaciones; así como una columna con el Estado del proceso a 30 de noviembre de 2020.

La información recabada toma como fecha de corte **el 30 de noviembre del 2020**; y su procesamiento de resultados se consolida en el siguiente gráfico:

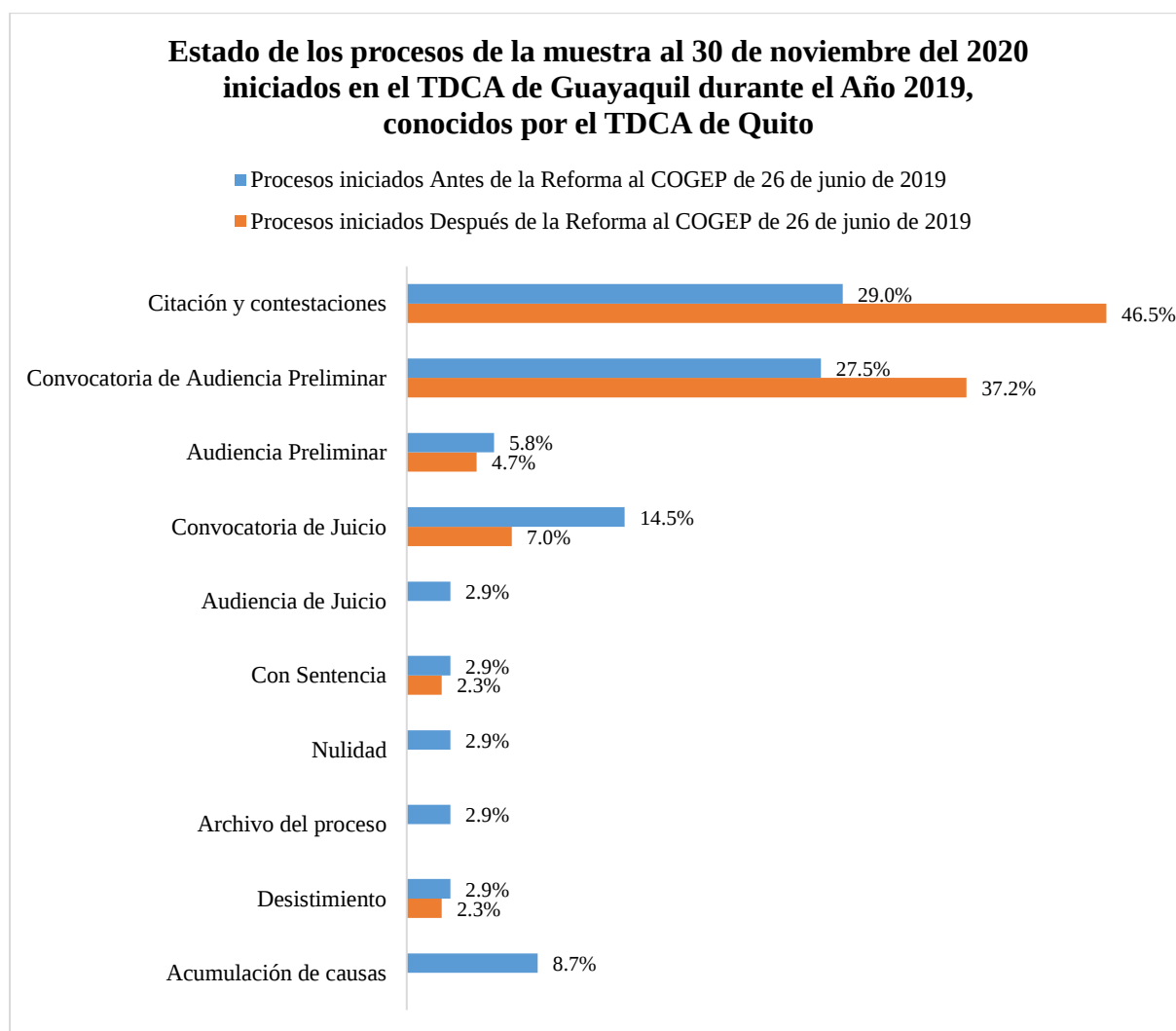


Gráfico No. 5.- Estado de los procesos de la Muestra (ene-2019 a ago-2020), iniciados en TDCA de Guayaquil, con corte a 30 de noviembre de 2020

Fuente: e-SATJE

Elaboración: propia, 2021

Hasta el 30 de noviembre de 2020, los procesos de la muestra iniciados durante el año 2019 en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, en los

cuales se cita a las instituciones públicas a través de deprecatorios al Tribunal Distrital con sede en Quito, presentan resultados desalentadores.

Entre los procesos iniciados antes de la LORCOGEP, de 26 de junio de 2019, se determina que aproximadamente uno de cada tres, están todavía en etapa de Citaciones y contestaciones a la demanda. Por su parte, entre aquellos procesos correspondientes al período posterior a esta reforma, las cifras se complican con aproximadamente uno de cada dos procesos en esa etapa.

3.2.3. Estado de los procesos iniciados entre enero de 2019 y agosto de 2020.

El sistema informático e-SATJE reporta que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito conoce entre enero del 2019 y agosto de 2020 un total de 514 procesos iniciados en el Tribunal Distrital con sede en Guayaquil, desagregados en los 346 procesos del año 2019 y un total de 168 procesos desde enero de 2020 hasta agosto de 2020.

Con el propósito de determinar los cambios en el estado general de los procesos, en relación a las cifras mostradas en el Gráfico No.5, y observar a nuevos procesos iniciados el 2020, la muestra aleatoria seleccionada se amplía de 112 a 152 procesos, agregándose a los datos un total de 40 procesos adicionales, todos iniciados entre enero y agosto de 2020 y consolidados con la misma fecha de corte, esto es, al 30 de noviembre de 2020. El resultado obtenido determina que alrededor de uno de cada dos procesos se encontraba en etapa de Citaciones y contestaciones a la demanda; es decir, la problemática en número de procesos que permanecen en esta etapa se ratifica y es aún más visible, que cuando fueron considerados solo del año 2019.

Algunos de los procesos con deprecatorios al Tribunal Distrital con sede en Quito, fueron, en forma paralela, comisionados a otras dependencias judiciales; esto principalmente con el fin de citar a los representantes legales de distintos Gobiernos Autónomos

Descentralizados. Los resultados ya consolidados en forma gráfica, por número de procesos de la muestra, son los siguientes:

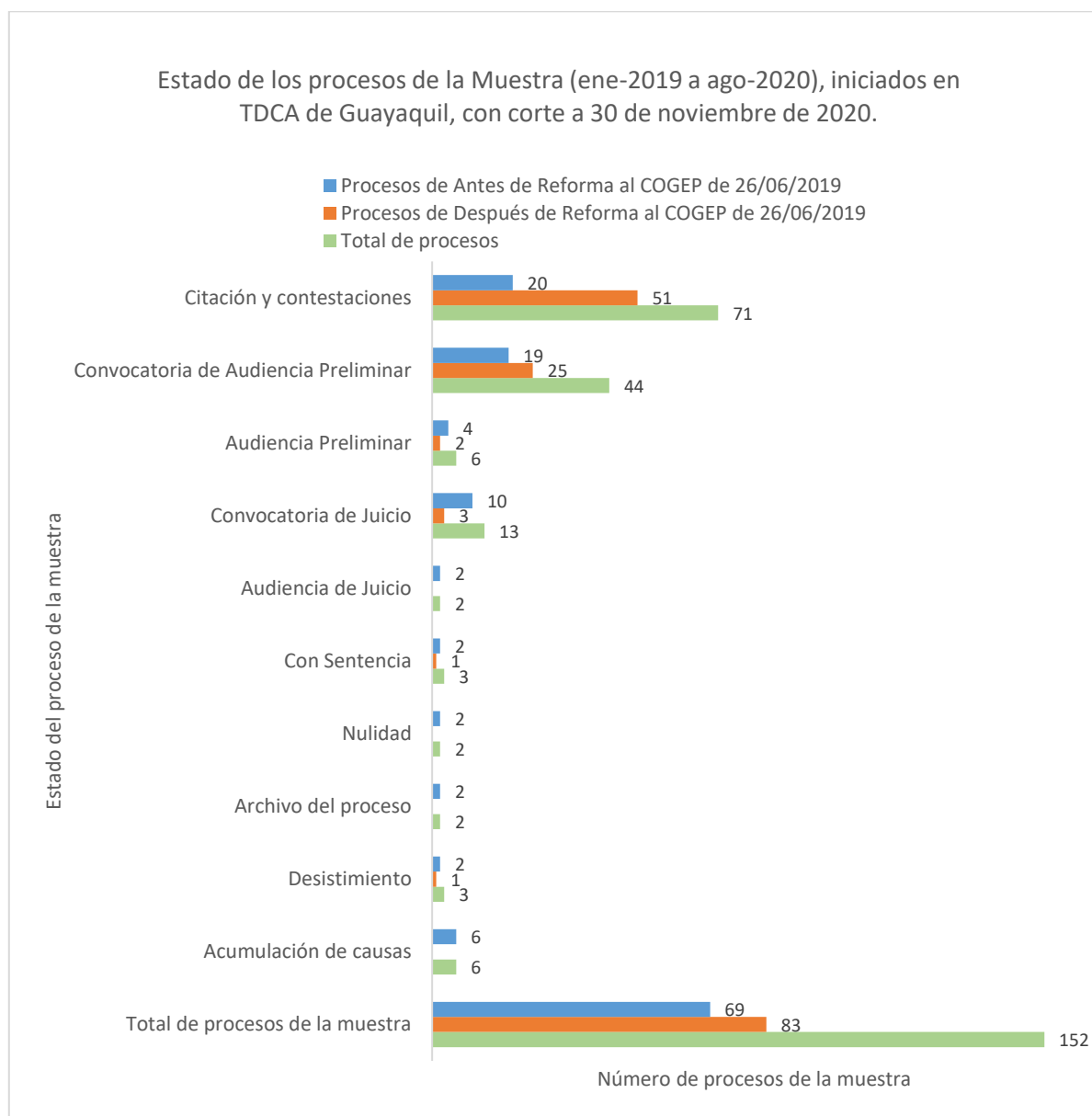


Gráfico No. 6.- Estado de los procesos de la Muestra (ene-2019 a ago-2020), iniciados en TDCA de Guayaquil, con corte a 30 de noviembre de 2020.

Fuente: e-SATJE

Elaboración: propia, 2021

Las cifras evidencian que, hasta el **30 de noviembre de 2020**, de todos los **procesos seleccionados en la muestra, correspondientes al período enero de 2019 y agosto de 2020**, se encontraban en etapa de Citación o en los 30 días término que la ley reconoce para presentar las contestaciones a la demanda, un 46,7% del total (casi la mitad) de los procesos.

En un total de 75,6% de estos procesos (tres de cada cuatro) todavía estaba pendiente la realización de la Audiencia Preliminar y apenas 18 de los 152 procesos (alrededor de uno de cada diez) se registran como concluidos; lo que incluye 6 procesos en los cuales se produce una acumulación de causas y únicamente 3 de los 152 procesos analizados tiene una conclusión por sentencia en este periodo, del cual ninguno empezó durante el 2020.

En los resultados se verifica un número muy reducido de causas con sentencia incluso en aquellos procesos iniciados en el período anterior a la LORCOGEP, de 26 de junio de 2019; lo cual denota una ineficiencia generalizada en la ventilación de los procesos que no es exclusiva a la etapa de citaciones.

En los procesos iniciados en 2020 en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, se ratifica la ineficiencia en la gestión de citaciones y en las otras etapas procesales.

En síntesis, las cifras demuestran que la citación por deprecatorios a la sede principal dispuesta por la LORCOGEP profundiza la problemática de las dilaciones en la gestión de citaciones al Estado a nivel nacional, respecto a la citación en dependencia más cercana, en lugar de superarla.

3.2.4. El Reglamento para la Gestión de Citaciones de 2020

El Consejo de la Judicatura emite el Reglamento para la Gestión de Citaciones Judiciales, publicado mediante Resolución 061-2020, de 8 de julio de 2020, aproximadamente tras un año de vigencia de la LORCOGEP. La norma reconoce en su texto los términos para efectuar esta diligencia y una vez más dispone que “Las o los citadores [...] realizarán la diligencia de citación, **en un término máximo de quince (15) días contados desde el día siguiente de la recepción de las boletas de citación**” (Reglamento del Sistema de Citadores, 2020, art. 5) (el énfasis me pertenece).

El Reglamento regula los términos para cada etapa del procedimiento de citación vigentes; los cuales empiezan a contarse a partir de que se encuentra ejecutoriado el auto de calificación de la demanda, de la siguiente manera:

3 días para que el actor entregue al archivo de la dependencia judicial que conoce el proceso las copias necesarias para emitir las boletas, en las cuales se debe contar con la demanda o las diligencias preparatorias en caso de haberse realizado, la dirección del demandado y el formulario de entrega de copias de para citación.

1 día para que se registre en el sistema SATJE a través de una razón la fecha de recepción de las copias para citación.

2 días para que los ayudantes judiciales realicen las boletas a partir de las copias remitidas por el actor y sean suscritas por el secretario a cargo del proceso.

2 días para que el secretario entregue estas boletas a las oficinas de citaciones.

1 día para que el delegado o responsable de citaciones entregue al citador las boletas para su gestión conforme las rutas que se establezcan para el efecto.

15 días para que los citadores realicen la citación a partir de la recepción de las boletas.

1 día para suscribir las actas de citación y subirlas al SATJE a partir de la realización de la diligencia, conforme el formato dispuesto en la norma.

Las oficinas de citaciones tienen un (1) día adicional en caso de detectarse documentación incompleta o errónea para remitir las boletas de vuelta a los secretarios judiciales para que se corrijan los errores. La razón de citación, por su parte, debe ser anexada por el secretario a cargo del proceso en 2 días a partir de la recepción del acta de citación.

En suma, la citación debería durar idealmente un máximo de 25 días laborables desde que se ejecutoria el auto de calificación de la demanda hasta la suscripción de las actas por

parte de los citadores; y, un máximo de **15 días desde la razón de envío a citaciones para que esta se realice**⁴⁰.

3.2.5. Resultados de los días término para las citaciones y notificaciones en los procesos de la muestra, en el período enero 2019 hasta agosto de 2020

A partir de la muestra de procesos iniciados en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, **correspondientes al período enero 2019 hasta agosto de 2020**, cuya base de datos recabada del e-SATJE consta en el Anexo 1, se determinan los **tiempos tomados entre** la respectiva **Razón de Envío a Citaciones** y las **Citaciones y notificaciones realizadas**, tanto en el ámbito territorial de ese Tribunal como a través de deprecatorios realizados al Tribunal Distrital con sede en Quito y, en situaciones eventuales, mediante comisiones a Unidades Judiciales Civiles y Unidades Judiciales Multicompetentes de distintos cantones.

En el Gráfico No. 7 se aprecia que únicamente una de cada tres citaciones o notificaciones realizadas tanto de forma local por los citadores del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil o incluso aquellas realizadas mediante deprecatorios o comisiones, **cumplen con los 15 días término como límite máximo que considera la normativa a partir de la Razón de Envío a Citaciones.**

Alrededor de tres de cuatro citaciones y notificaciones en ese Tribunal Distrital y tres de cada cinco deprecadas al Tribunal Distrital con sede en Quito se realizan hasta los 60 días término; y, en cada uno de esos Tribunales Distritales, el 5% y el 10%, respectivamente, superan los 90 días término.

⁴⁰ Término idéntico al encontrado en el Reglamento del Sistema de Citadores de 2015 y en el Reglamento de las Oficinas de Citaciones de 1979, modificado el 2004.

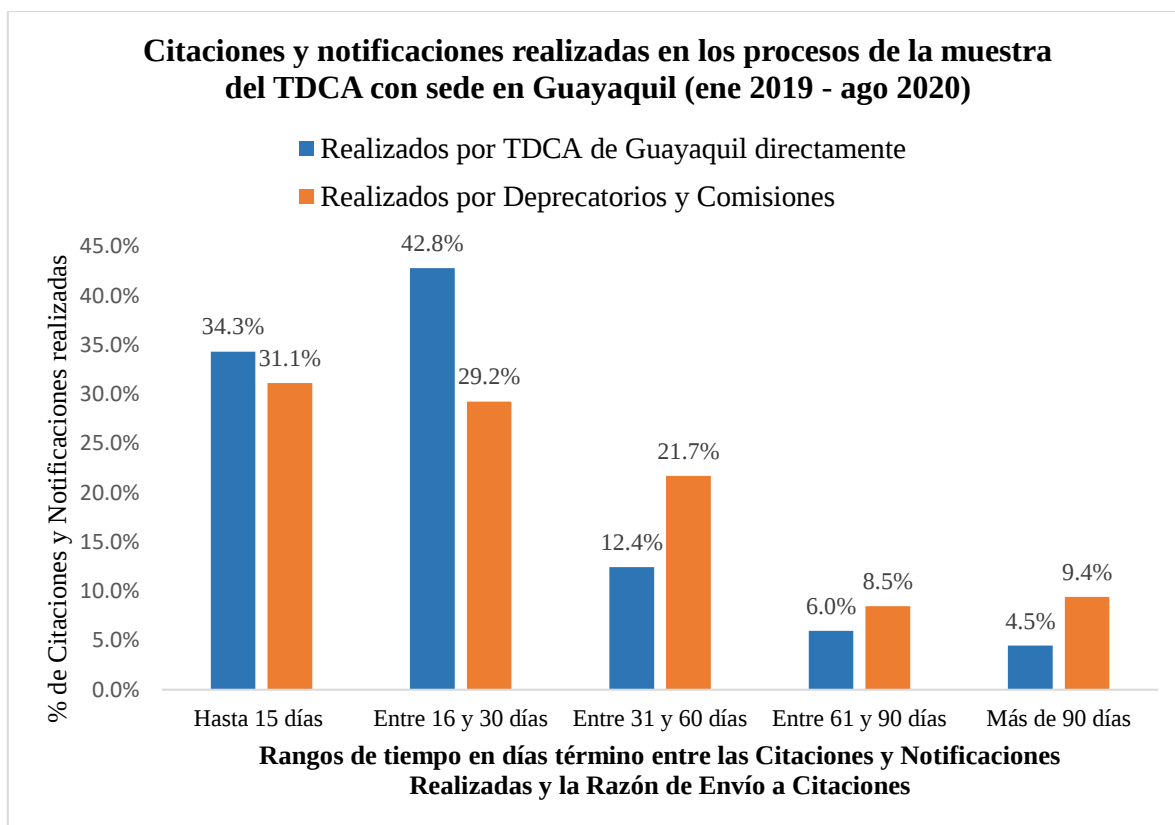


Gráfico No. 7. Rangos de tiempo tomados para citaciones y notificaciones dentro del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil

Fuente: e-SATJE

Elaboración: propia, 2021

Los resultados demuestran ineficiencia en la gestión de citaciones de ambas sedes en el plazo máximo de 15 días término considerado en la normativa, evidenciando mayores retardos en las realizadas en la ciudad de Quito. La carga procesal de cada una de las sedes e incluso motivos ajenos a Derecho como son los recursos económicos y humanos que se disponen para los secretarios, ayudantes y las oficinas de citaciones, pueden contribuir en esas ineficiencias. Se verifica la existencia de dilaciones significativas en la etapa de citaciones dentro de los procesos contencioso administrativos, problema que se profundiza en los casos que la diligencia de la citación se realiza mediante deprecatorios y comisiones.

3.2.5.1. Términos para las citaciones y notificaciones a la PGE, en el período enero 2019 hasta agosto de 2020

Las citaciones y notificaciones a la PGE⁴¹ realizadas a los procesos de la muestra se llevan a cabo en un total de 135 procesos de los 152 que la conforman, hasta el 30 de noviembre de 2020.

Como se observa en el Gráfico No.8, la diligencia se desarrolla dentro del plazo normado de 15 días término en 58 procesos, que equivalen al 43,0% del total; y, 57 procesos que representan un 42,2% adicional, entre los 16 y 30 días término. Las realizadas directamente por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, en la Dirección Regional 1 de la institución, corresponden al 86,7% del total y el 13,3% restante se practican por medio de deprecatorios a ciudad de Quito.

El caso de la PGE, la única cuya diligencia de citación y notificaciones se mantiene durante la vigencia de la LORCOGEP en la dependencia más cercana al lugar del proceso, los resultados de la muestra reafirman la relativa conveniencia de este sistema frente a la citación en sede principal, aún con sus ineficiencias en la práctica de la diligencia.

En la práctica, se verifica la falta de celeridad de la diligencia de citación y el incumplimiento generalizado de los términos dispuestos en los distintos reglamentos del Consejo de la Judicatura sobre citaciones.

⁴¹ Las citaciones y notificaciones a la PGE deben realizarse de conformidad con su Ley específica, según lo determina el Art. 60 del COGEP y Art. 6 de la LOPG.

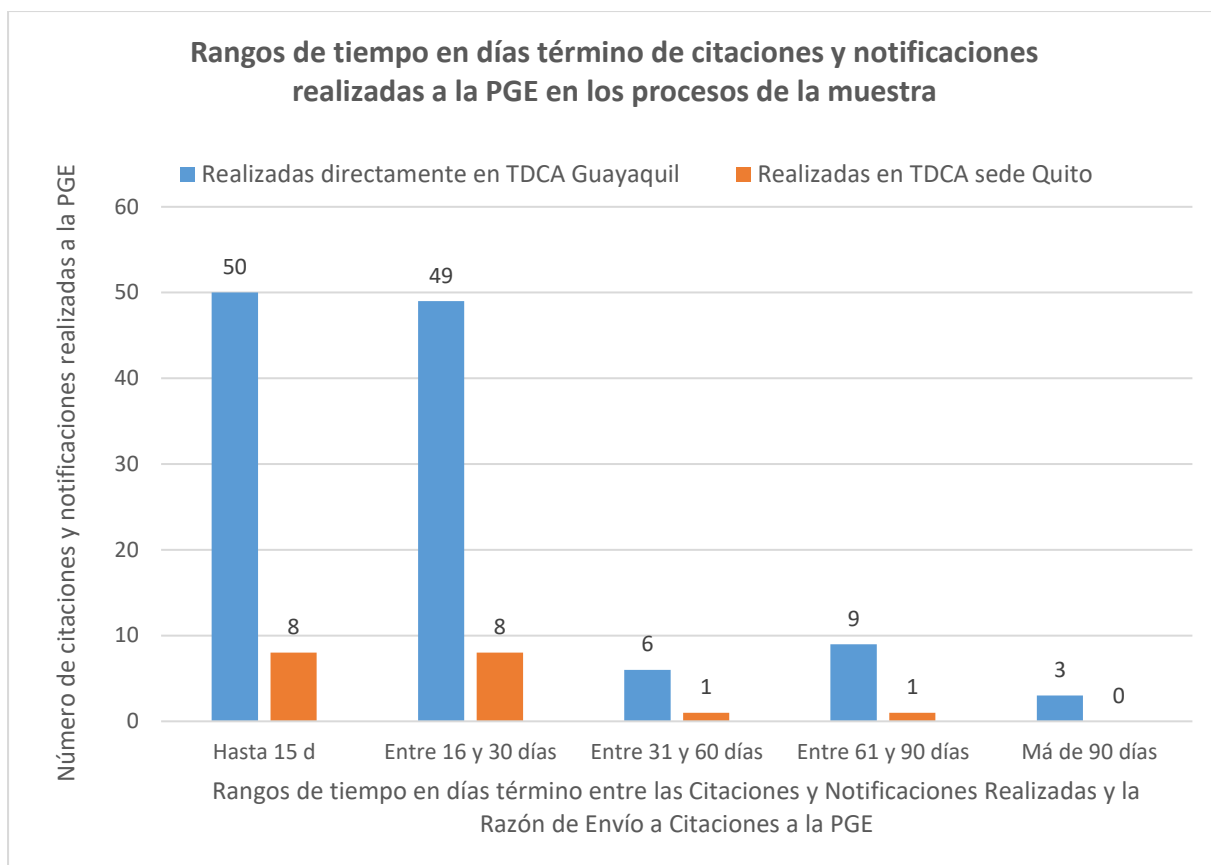


Gráfico No. 8. Rangos de tiempo en días término de citaciones y notificaciones realizadas a la PGE en los procesos de la muestra, en la dependencia más próxima (TDCA en Guayaquil) y en sede principal (TDCA en Quito)

Fuente: e-SATJE

Elaboración: propia, 2021

3.2.6. Citación en sede principal y los principios del sistema procesal

La realización de deprecatorios como efecto de la citación en sede principal dispuesta en la LORCOGEP de 2019 implica un aumento en las gestiones burocráticas para realizar esta diligencia, genera un incremento en la carga laboral de todos los funcionarios involucrados en el despacho de estas causas especialmente en la ciudad de Quito; especialmente entre los servidores encargados de la gestión de boletas, los secretarios y los servidores de las oficinas de citaciones.

El aumento de trámites burocráticos en el desarrollo de las diligencias procesales se contrapone con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el cual dispone que “El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. **Las normas procesales**

consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, oralidad, dispositivo, **celeridad y economía procesal**, y harán efectivas las garantías del debido proceso [...]” (CRE, 2008, art. 169; COFJ, 2009, art. 18) (el énfasis me pertenece).

Alexy (1993) menciona de forma general que las normas pueden contener tanto principios como reglas. Los principios los entiende como *mandatos de optimización de la realidad*, los cuales pueden ser cumplidos en mayor o menor medida conforme las posibilidades jurídicas y reales lo permitan. Esto contrasta con las reglas; sobre las cuales solamente cabe la posibilidad de que sean o no cumplidas en los términos exactos que estas exigen (pp. 86-87).

Los principios constitucionales y legales son de implementación progresiva; debido a su naturaleza abstracta, no es correcto encasillar dicotómicamente su cumplimiento o incumplimiento. Sin embargo, es posible evidenciar los actos que generen una regresión en la aplicación de principios dentro del ordenamiento jurídico. En esta medida, las disposiciones aprobadas en la LORCOGEP, de 26 de junio de 2019, sobre la citación del Estado vulneran los presupuestos básicos de los principios de la economía procesal y la celeridad.

3.2.6.1. Sobre el Principio de Economía Procesal

Los aportes doctrinarios de múltiples autores brindan definiciones y criterios sobre el concepto de *economía procesal*. Larrea, J. (2008) menciona sobre la economía procesal que esta “debe tratar de lograr en el proceso los mayores resultados con el menor empleo posible de actividades, recursos y tiempos del órgano judicial. Este principio busca la simplificación de los procedimientos y se delimite con precisión el litigio[...]” (p. 52).

Gozáini (2018) menciona por su parte que los puntos de interés principales de este principio son tanto la duración del proceso como su onerosidad y, para el efecto, divide en dos los componentes sobre los que opera la economía procesal: **La economía de gastos**, referente al análisis de los costos económicos del servicio jurisdiccional y la **economía de esfuerzos**,

referente al estudio de los postulados necesarios para que el proceso sea terminado en el plazo más breve y con la menor cantidad de actos (pp. 127-128).

En el marco de este principio, se explica lo dispuesto por la Corte Constitucional del Ecuador: “Los juzgadores deben procurar maximizar el resultado sustantivo a través de la actuación del menor número de diligencias procesales. Ello implica evitar el retardo innecesario en la sustanciación y resolución de las causas[...]” (CCE-364-16-SEP-CC).

La aplicación del principio de economía procesal en la administración de justicia se establece a partir de la optimización de los recursos humanos y económicos de los órganos judiciales y los tiempos procesales. Por lo tanto, el mecanismo por excelencia en términos de la economía procesal radica en limitar en la medida de lo posible la cantidad de diligencias procesales necesarias para llegar a un resultado determinado y la distribución eficiente de actividades entre los órganos de la Función Judicial. En síntesis, este principio busca la consecución de los fines y resultados del proceso con el empleo mínimo de la actividad procesal (Villamil Portilla, 1999).

La citación del Estado en su sede principal implica en la práctica una concentración en la gestión de citaciones a los secretarios y citadores de Quito, con actividades adicionales dentro de los órganos jurisdiccionales para requerir el envío del proceso a otro territorio y a su vez una gestión ineficiente de estas citaciones. La aplicación de esta forma de citar significa, para los ciudadanos que requieran comunicarse a través de un escrito ante el juez que recibió el deprecatorio, incurrir en gastos adicionales de traslado o contratación de abogados en el cantón de la sede principal de cada institución, lo que hace el proceso más costoso para los particulares. Por estos aspectos, tanto por los recursos destinados por el Estado como por los gastos adicionales para el ciudadano, la citación en sede principal de las instituciones públicas vulnera el principio de economía procesal.

3.2.6.2.Sobre el Principio de Celeridad

El principio de celeridad se encuentra a su vez relacionado con los presupuestos de la economía procesal. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), determina por su parte que:

La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales:

11. Economía procesal. - En virtud de este principio, la jueza o juez tendrá en cuenta las siguientes reglas:

b) Celeridad. - Limitar el proceso a las etapas, plazos y términos previstos en la ley, evitando dilaciones innecesarias. (LOGJCC, 2009, art. 4)

La LOGJCC entiende a la celeridad como uno de los componentes del principio de economía procesal y lo delimita en el cumplimiento de los plazos y términos legales; así como en la búsqueda de evitar las demoras innecesarias. La noción de la celeridad inserta en la economía procesal no es extraña a la doctrina. Eisner (1984), citado por Gozaíni (2020), sostiene que el principio de economía procesal debe ser estudiado a través de soluciones normativas; las cuales deben tener como fin asegurar, entre otros objetivos, la celeridad en los trámites dentro del proceso. Para el efecto, dispone medidas tales como la abreviación de los plazos, la agilización en el régimen de notificaciones, entre otras (p. 717).

En términos similares, Zurita (2014) menciona que la celeridad “hace referencia a la velocidad o prontitud con la que se actúa en el desarrollo del respectivo procedimiento y en la potestad de administrar justicia” citado por Jarama, Vásquez y Ocampo, 2019, p. 317). En los mismos términos, el COFJ se refiere a este principio de la siguiente forma:

La administración de justicia será rápida y oportuna, tanto en la tramitación y resolución de la causa, como en la ejecución de lo decidido. Por lo tanto, en todas las materias, una vez iniciado un proceso, las juezas y jueces están obligados a proseguir el trámite dentro de los términos legales, sin esperar petición de parte [...].(COFJ, 2009, art. 20) (el énfasis me pertenece)

La celeridad es un principio orientado al cumplimiento de las diligencias del proceso en la mayor prontitud posible y dentro de los plazos previstos legalmente, así como la eliminación de toda práctica y trámite innecesario dentro del proceso. La gestión de las citaciones debió

realizarse en el marco de los términos dispuestos en el ordenamiento jurídico, pero fueron irrespetados de forma sistemática en la práctica.

El acto de deprecar la citación dentro de un proceso a un territorio distinto no atenta de forma automática los principios de celeridad o economía procesal. Sin embargo, la disposición original del COGEP limitaba el desarrollo de estos deprecatorios orientados a la citación del Estado y los volvía innecesarios mayoritariamente al practicarse en el lugar más próximo al proceso. La incorporación de forma general y obligatoria al ordenamiento jurídico con la LORCOGEP de estas citaciones, a través de deprecatorios, en los procesos contencioso administrativos representa un componente adicional que retarda la etapa de citación.

3.2.7. Citación en sede principal frente al Derecho Administrativo

La crítica de Icaza tras el regreso a la citación en sede principal, dispuesta en la LORCOGEP, radica en que este cambio “*iba en contra de los principios de desconcentración y descentralización de la administración pública*” (2019). En términos similares, Moreta menciona que esta reforma al COGEP implica una violación “*al principio de desconcentración y eficiencia de la Administración Pública* (2019)”.

La disposición de la citación en sede principal es contraria no solo a los principios que rigen al sistema procesal, sino incluso aquellos destinados que regulan la Administración Pública, la cual se rige por los principios de “eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación” (CRE, 2008, art. 227).

El COA determina como su ámbito de aplicación “el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público.” (COA, 2017, art. 1). Los principios dispuestos en el COA que rigen la actividad de las administraciones públicas deben ser tomados en cuenta en la medida que la actividad legislativa afecte al ejercicio de la función

administrativa: “la Asamblea Nacional armonizará y adecuará el ordenamiento jurídico al Código Orgánico Administrativo...” (COA, 2017, Disposición Transitoria Novena).

El principio administrativo de desconcentración debe aplicarse como criterio general a los procesos de transferencia de competencias internas dentro de una institución, siempre con el fin de acercar la Administración a los ciudadanos. Para el efecto, el ordenamiento jurídico determina que se “privilegia la delegación de la repartición de funciones entre los órganos de una misma administración pública, para descongestionar y acercar las administraciones a las personas” (COA, 2017, art. 7).

El desarrollo de normas internas, tales como los Instructivos para la Defensa Técnica de la CGE implicaban la delegación de competencias para que distintos servidores públicos de las distintas instituciones del sector público estén facultados para la recepción y suscripción de las boletas de citaciones en las dependencias desconcentradas. Dentro de instituciones como la CGE, el proceso de transferencia de competencias se deja sin efecto tras la LORCOGEP. En consecuencia, la citación de las instituciones del Estado en sede principal contraviene el principio de desconcentración, en la medida que concentra la competencia para gestionar citaciones en los servidores públicos de la dependencia central de la entidad demandada.

3.2.8. Proyectos de reformas al COGEP sobre la citación al Estado a partir de la LORCOGEP

Con el fin de reformar lo dispuesto en el último inciso del artículo 10 de la LORCOGEP, referido a la citación en sede principal, entre septiembre de 2019 y enero de 2020, se presentan dos proyectos de Ley en la Asamblea Nacional.

El primer Proyecto de Ley Orgánica Reformatorio al Código Orgánico General de Procesos⁴² se presenta a menos de tres meses a partir de la entrada en vigencia de la

⁴² La propuesta legislativa es remitida por el Presidente de la Asamblea Nacional a la Secretaría General a través del Oficio No. 229-AN-GCS-2019, de 9 de septiembre de 2019

LORCOGEP. La redacción propone un artículo único; el cual sustituiría el último inciso del artículo 10 del COGEP por el siguiente texto:

Cuando se trate de demandas en contra del Estado, la competencia se radicará en el domicilio de la o el actor. **La citación a la entidad pública demandada se la practicará en la respectiva entidad desconcentrada de esta, sea a nivel provincial o zonal.** (Asamblea Nacional, 2019, art. 1, pendiente de aprobación) (el énfasis me pertenece)

En la exposición de motivos se menciona que “... en la actualidad, el Código Orgánico General de Procesos, tiene en su redacción una norma que contraviene expresamente el mandato de descentralización [...]” (Asamblea Nacional, 2019). La propuesta solventa la imprecisión del texto original del artículo 10, sobre *dependencia más próxima*, con entidades desconcentradas como son las Coordinaciones Zonales que los ministerios tienen para el ejercicio de sus competencias a nivel nacional.

El Proyecto de Ley de Reforma al Artículo 10 del Código Orgánico General de Procesos⁴³, elimina en el artículo 10, el texto aprobado en la LORCOGEP y reincorpora de forma literal lo dispuesto en el contenido original del COGEP aprobado en el 2015 (Asamblea Nacional, 2020, art. 1-2, pendiente de aprobación). La exposición de motivos de esta segunda propuesta legislativa señala:

[...] Es un mandato constitucional y legal el que los ciudadanos accedan a una justicia rápida y oportuna, para lo cual deben existir leyes adecuadas que permitan hacer realidad este principio. Lamentablemente **existen disposiciones legales que retardan los procesos sin causa realmente justificada y ello definitivamente constituye una afrenta a los derechos de los ecuatorianos**”. (Asamblea Nacional, 2019, pendiente de aprobación) (el énfasis me pertenece)

La presentación de ambos proyectos demuestra la intención de enmendar la dilación en la gestión de causas y la afectación de los intereses de los ciudadanos, debida a la disposición de la LORCOGEP de realizar las citaciones en sede principal. Los proyectos se encuentran registrados “en revisión” por parte del Consejo de Administración Legislativa. La Asamblea

⁴³ El proyecto se remite por el Presidente de la Asamblea Nacional al Secretario General a través del Oficio No. AN-XHCJ-2019-006, de 22 de enero de 2020.

Nacional aprueba finalmente una solución distinta a las propuestas indicadas para hacer más eficiente la citación del Estado, a través de la implementación de mecanismos telemáticos.

3.3. Citación telemática al Estado

El Consejo de la Judicatura, en el contexto de la pandemia del COVID-19, decide “suspender las labores de la Función Judicial frente a la declaratoria del estado de excepción [...]” (CJ, 2020, art. 1).⁴⁴ La Corte Nacional de Justicia, por la misma causa, decide la suspensión de plazos y términos en los procesos judiciales, mediante Resolución 04-2020, de 16 de marzo de 2020.

La aplicación de estas medidas y el contexto nacional ante la pandemia del COVID-19, impulsan la necesidad de desarrollar herramientas telemáticas de forma acelerada, en múltiples ámbitos, entre los que se incluye a la diligencia de la citación en los procesos contencioso administrativos.

3.3.1. Propuesta de reforma al COGEP en el ámbito de la citación electrónica

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos, Sobre la Citación”, propuesto en la Asamblea Nacional mediante Memorando AN-PR-2020-0085-M, de 16 de mayo de 2020, plantea la incorporación de un artículo, inmediatamente posterior al artículo 55 del COGEP sobre la citación por boletas, en los siguientes términos:

Art. 55.a.- Citación a través de correo electrónico. La citación será procedente a través de correo electrónico, cuando en el contrato o en cualquier comunicación escrita cursada entre las partes, incluidos los correos electrónicos, conste la aceptación clara y expresa para ser citados en ese medio y respecto de ese acuerdo, con la expresión clara de las cuentas de correos electrónicos. La citación a través de correo electrónico se realizará con el envío de tres boletas de citación al demandado, en tres días distintos, desde la cuenta oficial del actuario de la judicatura. Para constancia de haberse practicado la citación, se agregará a los autos los respectivos soportes de los envíos al correo electrónico.

Transcurridos tres días hábiles desde el envío del último correo electrónico comenzará el término para contestar la demanda. (Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al COGEP, 2020, art. 2, pendiente de aprobación)

⁴⁴ Resolución 031-2020 de 17 de marzo de 2020, se publica en el contexto del Decreto Ejecutivo No. 1017, en el Registro Oficial el 17 de marzo de 2020, con el cual se restringe el derecho a la movilidad en todo el territorio nacional. Los plazos de los procesos contencioso administrativos se retoman desde el mes de junio de 2020, mes en el cual retornan a trabajar los citadores, en el marco del cronograma definido por el Consejo de la Judicatura.

El proyecto propone regular la aplicación de las citaciones, a través de correo electrónico, a la situación específica donde las partes de una relación jurídica aceptan de forma expresa ser citadas bajo esta modalidad⁴⁵; lo cual supone la dificultad de conseguir esa aceptación en procesos en contra de las instituciones del Estado.

También, recomienda disponer que, tras enviarse las tres boletas por correo electrónico, el secretario estaría encargado de agregar constancia *a los autos los respectivos soportes de los envíos al correo electrónico* y que el término para contestar la demanda empezaría a correr después de *tres días hábiles desde el envío del último correo electrónico* (Asamblea Nacional, 2020).

El contenido de este proyecto tiene varias similitudes a lo posteriormente incorporado en la LORCOFJ sobre la citación electrónica a personas naturales y jurídicas. La disposición se concatena con la reforma al artículo 55 del COGEP, con la cual se reconoce que procede la citación telemática “A las personas naturales o jurídicas, cuando en un contrato conste la aceptación clara y expresa para ser citados por ese medio y la dirección de correo electrónico correspondiente.” (COGEP, 2020, art. 55 inc. 2, num 2, reformado).

3.3.2. Citación telemática en Ley Orgánica Reformatoria al COFJ

La solución que adopta la Asamblea Nacional para agilizar la práctica de la citación del Estado se incorpora en la Ley Orgánica Reformatoria al COFJ (LORCOFJ), publicada en el Registro Oficial No. 343, de 08 de diciembre de 2020. A través de esta Ley, se añade el artículo 53.1 al COGEP con el siguiente texto: “A todos los órganos, entidades e instituciones del sector público se les citará de forma telemática a través del Sistema de Notificaciones Electrónicas (SINE) administrado por la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos” (LORCOFJ, 2020, Disposición Reformatoria Quinta).

⁴⁵ Esto se agrega en la Ley Orgánica Reformatoria al COFJ, de 8 de diciembre de 2020, para la citación electrónica a personas naturales y jurídicas particulares.

Esto se vincula con la reforma al último inciso del artículo 55 de la siguiente manera: “Para el cumplimiento de la citación telemática, no será necesaria la generación de exhortos, deprecatorios o comisiones” (LORCOFJ, 2020, Disposición Reformatoria Quinta).

En síntesis, toda citación a una entidad del sector público debe realizarse de forma telemática y, por consiguiente, sin necesidad de deprecatorio o comisión alguna. La citación por medios electrónicos se presenta como una solución al problema histórico en la práctica de las citaciones al Estado y, simultáneamente, revierte los efectos de lo dispuesto tan solo un año y medio atrás cuando se determinó en la LORCOGEP que se practique esta diligencia en la sede principal de cada institución del sector público. Se dispone que la citación se realice a través de tres boletas, enviadas en tres días distintos, desde la cuenta institucional del actuario del proceso. La constancia de la citación debe contener tanto los correos electrónicos “como la verificación de recepción o lectura” (LORCOFJ, 2020, Disposición Reformatoria Quinta).

La efectiva aplicación de la citación telemática se encuentra todavía pendiente al verificarse acciones y normativa complementaria aún pendientes por desarrollar. En la norma aprobada no se identifica con precisión a partir de qué momento se entiende practicada la citación y, como consecuencia, el inicio del término para contestar la demanda. Esta imprecisión debe ser aclarada y reglamentada, como un elemento de la normativa complementaria que debe consolidar a esta reforma en la gestión de citaciones al Estado mediante el uso de mecanismos tecnológicos.

3.3.2.1. La DINARDAP como entidad a cargo del SINE

La DINARDAP mediante Resolución R-009-NG-DINARDAP-2014, de 30 de octubre de 2014, en el marco de sus competencias, aprueba la Norma que Crea y Regula el Procedimiento para Uso y Manejo del SINE, como herramienta que “[...] rige para usuarios registradores así como para instituciones públicas, privadas y mixtas determinadas como

usuarios solicitantes del sistema informático [...]” (DINARDAP, 2014, art. 3). El SINE reporta su uso en los registros de la propiedad y mercantiles a través del intercambio de información.

En atención a lo dispuesto en la LORCOFJ respecto a la gestión de citaciones, la DINARDAP mediante Resolución No. 001-NG-DINARDAP-2021, publicada en el Registro Oficial No. 377, de 25 de enero de 2021, expide la Norma que Regula el Procedimiento de Integración Al Sistema De Notificaciones Electrónicas (SINE)⁴⁶, con disposiciones acerca de la administración y el uso del SINE como sistema utilizado para la citación de las instituciones del Estado. El artículo 1, determina que el SINE tiene por objeto “Servir como medio de citación telemática a los órganos, entidades e instituciones del sector público con las demandas o peticiones de diligencias preparatorias así como de las providencias recaídas en ellas [...]”; complementado por su artículo 2 que dispone sobre su Ámbito que las disposiciones de esta norma son aplicables a toda entidad del sector público (DINARDAP, 2021).

Esta norma regula aspectos técnicos e informáticos de la plataforma y no tiene carácter procesal. Específicamente, en lo relacionado con la citación telemática, se enfatiza que este sistema:

[...] servirá únicamente para que las entidades habilitadas reciban citaciones, por lo que el resto de los actos procesales que deriven de dicha citación, tales como la contestación a la demanda, deberán realizarse a través de los medios determinados por el Consejo de la Judicatura [...] y no a través del SINE. (DINARDAP, 2021, art. 16)

Por otra parte, establece que las citaciones únicamente podrán ser visualizadas en la bandeja de entrada de la entidad durante 30 días a partir de su recepción, “más allá de que el servidor responsable de la administración de dicha herramienta haya tenido la probidad de revisar las notificaciones” (DINARDAP, 2021, art. 14). Ante esto, se asigna la responsabilidad a todas las instituciones de hacer un seguimiento constante del SINE y crear un repositorio propio de cada institución, bajo el riesgo de perder el acceso a esta información tras el término dispuesto.

⁴⁶ Deroga la Resolución R-009-NG-DINARDAP-2014, de 30 de octubre de 2014

3.3.2.2.El acceso al SINE de las entidades del sector público como limitante para la práctica de la citación telemática

A fin de que la citación telemática pueda realizarse, los órganos, entidades e instituciones del Estado deben estar registrados en la herramienta SINE. El proceso de inscripción debió completarse, en la integralidad del sector público, hasta el 8 de enero de 2021, en atención a la siguiente disposición:

Disposición Transitoria Decimotercera.- Plazo para el registro en el Sistema de Notificaciones Electrónicas (SINE).- Los órganos, entidades e instituciones del sector público se registrarán en el Sistema de Notificaciones Electrónicas (SINE) administrado por la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos en un plazo máximo de un mes contado a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

El Consejo de la Judicatura integrará y registrará a los órganos jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y autónomos, en el Sistema en mención dentro del plazo previsto en el primer inciso de este artículo. (LORCOFJ, 2020, Disposición Transitoria Decimotercera)

La Resolución No. 001-NG-DINARDAP-2021 determina la forma de inscripción al SINE, de la siguiente manera:

Previo a acceder al Sistema de Notificaciones Electrónicas el órgano, entidad o institución del sector público interesada, deberá remitir a la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos el formulario de acceso haciendo constar obligatoriamente toda la información allí detallada”. (DINARDAP, 2021, art. 5)

Este formulario ajustado a las nuevas funciones para la gestión de citaciones telemáticas al Estado se publica como Anexo de la Resolución, el 25 de enero de 2021; es decir, 17 días después del plazo dispuesto para que se complete el proceso de registro determinado en la LORCOFJ.

Al respecto, un antecedente relevante constituye la objeción parcial de la Presidencia de la República al Proyecto de Ley Orgánica Reformativa al COFJ, específicamente sobre la Disposición Transitoria Decimotercera: “a fin de que los órganos, entidades e instituciones del sector público se puedan registrar en el Sistema de Notificaciones Electrónicas (SINE) [...] adecuadamente, es necesario ampliar este plazo a seis meses” (Oficio T.519-SGJ-20-0318, 2020) Es decir, que la Presidencia de la República considera que el tiempo necesario para el registro en el SINE es seis veces superior al finalmente aprobado por la Asamblea Nacional.

La práctica demuestra que tanto para abogados en libre ejercicio como para juzgadores no se solucionan los problemas del registro en el SINE para la aplicación de la citación telemática. Un ejemplo constituye el proceso iniciado ante la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el Cantón Guayaquil, provincia del Guayas, en la que se rechaza en providencia de 28 de enero de 2021 que se cite a través del SINE a la Empresa Pública CELEC EP y a la Procuraduría General del Estado, bajo la siguiente motivación:

[...] Que, conforme el inciso segundo de la Disposición Transitoria Decimotercera. - que “El Consejo de la Judicatura integrará y registrará a los órganos jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y autónomos, en el Sistema en mención dentro del plazo previsto en el primer inciso de este artículo”. En este contexto **hasta la presente fecha no existe la certificación que se hubiere cumplido con lo señalado** y conforme a la resolución No. 009-NGDINARDAP, 2014 de la Dirección Nacional de Registros de Datos Públicos, para hacer uso de tal servicio, en consecuencia, no es procedente lo solicitado. (Unidad Judicial del Trabajo con sede en Guayaquil, proceso No. 09359-2020-04418)

En este proceso, el juzgador rechaza la petición del actor de citar de forma telemática a las instituciones públicas CELEC EP y la PGE, debido a que no se cuenta con certificación de que el Consejo de la Judicatura registró previamente en el SINE a este órgano jurisdiccional hasta la notificación de la providencia, la cual fue dictada 20 días después de finalizar el mes dispuesto en la LORCOFJ. Finalmente, la citación de CELEC EP en este proceso se realiza mediante deprecatorio a la Unidad Judicial del Trabajo con sede en la ciudad de Cuenca al encontrarse su sede principal en esta ciudad. Esto demuestra la aplicación de las normas de citación dispuestas en la LORCOGEP, como consecuencia de la imposibilidad para realizar la diligencia a través del SINE.

La aplicación de la citación telemática al Estado es relevante para los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, puesto que se enmarca en los principios de celeridad y economía procesal. Lamentablemente, la falta de acceso a la plataforma SINE aun es una realidad en la gestión de citaciones que realizan estos órganos jurisdiccionales.

En un proceso iniciado el 11 de enero de 2021, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, en contra de la Superintendencia de Economía Popular

y Solidaria y la PGE, en la providencia de la demanda calificada el 20 de enero de 2021, se dispone que:

Cítese a los accionados conforme lo determinado en el artículo 53 del Código Orgánico General de Procesos, en los domicilios constantes en el sistema SINE, de lo cual deberá la actuario dejar constancia en los recaudos. **De no ser posible lo dispuesto, a fin de salvaguardar el derecho a la tutela judicial efectiva, a la defensa, y a la celeridad procesal, deberá efectuarse dicha diligencia en sus oficinas** ubicadas en:

1) Dra. ... en calidad de Superintendente de Economía Popular y Solidaria o quien haga sus veces ... diligencia que se realizará por medio de deprecatorio virtual dirigido a uno de los señores jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito [...]" (Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2, proceso No. 09802-2021-00047) (el énfasis me pertenece)

La providencia dispone la práctica de la citación a través del sistema SINE, pero advierte que, en caso de no ser factible, esta se realice de forma física. El día siguiente, 21 de enero de 2021, la Secretaria Relatora sienta una razón que determina lo siguiente:

El Consejo de la Judicatura no ha implementado en esta Judicatura la herramienta necesaria, a fin de llevar a efecto la citación respectiva, mediante el sistema SINE. Por lo que dejo constancia que se procederá con la citación a los demandados con el procedimiento anterior, hasta que el Consejo de la Judicatura nos proporcione las herramientas necesarias [...]. (Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2, proceso No. 09802-2021-00047) (el énfasis me pertenece)

El texto de la razón citada se replica de forma literal en otros procesos, incluso de fechas posteriores a ese, como es la encontrada en el proceso seguido en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la Procuraduría General del Estado el 29 de enero de 2021 (Tribunal Distrital de lo Contencioso, proceso No. 09802-2021-00024). Esto reafirma el problema de los administradores de justicia para implementar este mecanismo al no estar facultados para utilizar el sistema SINE incluso tras haberse cumplido el término legal dispuesto por el Consejo de la Judicatura para su registro.

La falta de registro en el SINE es un problema que se repite en otros procesos como el seguido ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca, en el que se dispone, en el auto de calificación de una demanda en contra del GAD Municipal de Morona de 4 de febrero de 2021, lo siguiente:

[...] se dispone citar al Alcalde y Procuradora Síndica del GAD Autónomo Descentralizado de Morona; mediante comisión electrónica a uno de los Jueces de la Unidad Judicial

Multicompetente del Cantón Morona; **por cuanto aún no se encuentra en funcionamiento el Sistema de Notificaciones Electrónicas (SINE) de conformidad al artículo 53.1 del COGEP [...].** (Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3, proceso No. 01803-2021-00028) (el énfasis me pertenece)

Los ejemplos demuestran que los órganos jurisdiccionales de distintos lugares del territorio nacional reconocen que todavía no es posible practicar esta diligencia de forma electrónica por las limitantes de acceso al SINE, por lo cual recurren a la citación de las entidades del sector público a través de las disposiciones de la LORCOGEP.

3.3.2.3. Falta de normativa complementaria para citaciones telemáticas

El Reglamento de Gestión de Citaciones, que el Consejo de la Judicatura expide mediante Resolución 061-2020, no incluye las disposiciones necesarias para la gestión de citaciones telemáticas dispuestas en la LORCOFJ, por lo cual esta Ley reformativa dispone lo siguiente:

Disposición Transitoria Segunda.- Reglamentos y demás normativa.- En el plazo máximo de cuatro meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Consejo de la Judicatura expedirá todos los reglamentos y demás normativa interna que se requiera para la plena vigencia de las reformas aprobadas en la presente Ley.”. (LORCOFJ, 2020, Disposición Transitoria Segunda)

Entre los aspectos procedimentales por regularse figuran: el número máximo de días que dispone el secretario para el envío de la información a través de la vía telemática, la participación de los ayudantes judiciales al no haber boletas físicas, el término para elaborar la constancia a partir de la recepción o lectura de los correos, son todos elementos que deben regularse a través de reglamentos para que la citación telemática sea viable. Sin embargo, hasta la presente fecha no existe reforma a los reglamentos de citaciones manejados por el Consejo de la Judicatura.

El Procedimiento de Integración Al Sistema De Notificaciones Electrónicas (SINE) determina expresamente que el SINE “... servirá únicamente para que las entidades habilitadas reciban citaciones...” (DINARDAP, 2021), lo que excluye los demás actos de notificación dentro del proceso. En base a esto, debería establecerse que la notificación de la PGE en los

procesos donde esta ejerce su función de supervisión, cuando las instituciones demandadas cuentan con personería jurídica, se realice a través de la herramienta SINE.

3.4. Conclusiones del capítulo

Las conclusiones del análisis de la citación al Estado, a partir de lo dispuesto en el COGEP sobre la realización de la citación en la dependencia más cercana al proceso; en sede principal dispuesta en la LORCOGEP; y, a través de la citación telemática, dispuesta en la LORCOFJ, se indican a continuación:

Sobre la citación practicada en la dependencia más próxima al lugar del proceso dispuesta en el texto original del COGEP:

La citación a las instituciones del Estado en su dependencia más próxima al lugar del proceso y, por consiguiente, al domicilio del administrado, se contempla en el COGEP como un mecanismo para contrarrestar la situación desigual entre la Administración Pública y los ciudadanos. En base a esta disposición, la citación debería practicarse de forma general en el territorio donde el órgano jurisdiccional mantiene competencia.

La necesidad de citar a las instituciones del Estado a través de deprecatorios o comisiones se habrían limitado a las causas en contra de entidades que no tuvieran una dependencia en el lugar del proceso, como el caso de la mayoría de Gobiernos Autónomos Descentralizados; o de no existir una dependencia de una institución pública localizada en el territorio donde se encuentre el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente.

La citación en la dependencia más próxima evidencia haberse dificultado por: 1) La ambigüedad generada por el término dependencia utilizado por el COGEP; y 2) La falta de normativa secundaria en las distintas instituciones del sector público para distribuir en sus órganos desconcentrados a lo largo del territorio nacional la competencia administrativa para suscribir la recepción de citaciones. Como consecuencia, se identifican múltiples procesos que

debieron citarse en sede más cercana, y que, finalmente, se realizaron en su sede principal mediante deprecatorios.

Sobre la base de los procesos de la muestra analizada, se confirma que las citaciones a las entidades del sector público denotan ineficiencia. En el caso específico de la Procuraduría General del Estado, cuyas citaciones y notificaciones son reguladas por la LOPGE como norma específica, es con la que mejores resultados se obtiene dentro de todas estas entidades.

Sobre la citación practicada en sede principal, dispuesta en la LORCOGEP de 26 de junio de 2019:

La diligencia de la citación en los términos dispuestos por la LORCOGEP trae consigo dificultades para los administrados cuyo domicilio no corresponde a la sede principal de la entidad demandada, debido a la inconveniencia de que las citaciones se gestionen en un territorio distinto al del lugar del proceso.

La reforma al COGEP elimina la posibilidad de citar a todas las instituciones públicas a través de sus dependencias desconcentradas, con excepción de las Direcciones Regionales de la PGE, que se rige bajo su propia Ley. El análisis estadístico demuestra que las citaciones y notificaciones realizadas a la PGE en la sede más próxima al lugar del proceso, sin ser eficientes, presentan dilaciones menores a las presentadas en la realización de la diligencia de otras instituciones del sector público practicadas en sede principal.

La mayor parte de citaciones realizadas mediante deprecatorios, durante la vigencia de la disposición, son dirigidas al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Quito debido a que en esta ciudad se encuentran los representantes legales y las sedes principales de múltiples instituciones.

La situación inmediatamente posterior a la LORCOGEP, de 26 de junio de 2019, registra un súbito aumento de tres veces el número de procesos deprecados al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito desde los otros Tribunales del país. Esto

contribuye para que aproximadamente tres de cada cinco procesos en la materia, iniciados durante el 2019 a nivel nacional, sean conocidos en esta ciudad; ya sea por ser de su propia competencia y también en atención a deprecatorios provenientes de otras ciudades.

Los resultados obtenidos a través de una muestra de causas iniciadas en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, en el período comprendido entre enero de 2019 y agosto de 2020, demuestran que, hasta el 30 de noviembre de 2020, aproximadamente la mitad de los procesos se encuentran todavía en la etapa de Citaciones o en contestaciones a la demanda. Los retardos en la diligencia de la citación también se verifican en el desarrollo de las demás etapas procesales.

La muestra de procesos analizada demuestra que solo en la tercera parte de las citaciones se da cumplimiento a los 15 días término, contados a partir de la Razón de Envío a Citaciones, dispuesto por el Consejo de la Judicatura, en el Reglamento de Citaciones correspondiente. En los procesos analizados, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito demuestra mayores demoras en la gestión de las citaciones realizadas en atención a deprecatorios que las practicadas directamente en la ciudad de Guayaquil.

Las gestiones internas entre órganos jurisdiccionales para citar en sede principal implican deprecatorios innecesarios de haberse mantenido la citación en la dependencia más próxima dispuesta originalmente en el COGEP. Las demoras causadas por la creación de estos trámites son contrarias a los principios de economía procesal y de celeridad; ambos reconocidos constitucionalmente como directrices del sistema procesal. A su vez, la citación de las instituciones del Estado en sede principal contraviene el principio de desconcentración de la Administración Pública, en la medida que se concentra la atribución para gestionar citaciones en los servidores públicos de la matriz de la entidad demandada.

Sobre la citación telemática, dispuesta en la LORCOFJ de 8 de diciembre de 2020

La citación telemática en los procesos contencioso administrativos se concibe como una solución a los retardos en la realización de la diligencia, a través del uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la Función Judicial.

El Procedimiento de Integración Al Sistema De Notificaciones Electrónicas (SINE) expedido por la DINARDAP, de 25 de enero de 2021, determina que el Sistema servirá únicamente para que las entidades habilitadas reciban citaciones que estarán disponibles en la bandeja de entrada de la entidad durante 30 días a partir de su recepción. Esto obliga a que las entidades dispongan de un servidor responsable de la administración de la herramienta, así como a realizar un seguimiento constante del SINE y a crear un repositorio propio de cada institución, bajo el riesgo de perder el acceso a esta información tras el término dispuesto.

Esta forma de citar al Estado tiene entre los desafíos e inconvenientes por superar para su efectiva aplicación: la falta de acceso al sistema por parte de las entidades del Estado y la falta de reglamentación de sus aspectos procedimentales internos, que debería incluir con precisión el momento exacto en que se entiende practicada la citación. En lo positivo, se interioriza en la legislación un canal de comunicación especializado entre los órganos jurisdiccionales y las demás instituciones del sector público; lo cual se expresa en la adopción del SINE.

Los plazos dispuestos en la LORCOFJ tanto para el registro de los órganos, entidades e instituciones del sector público en el SINE como para que el Consejo de la Judicatura expida la normativa complementaria que permita la aplicación de esta forma de citación, de uno y cuatro meses a partir de la entrada en vigencia de la Ley, respectivamente, no han sido cumplidos.

CONCLUSIONES

A partir de las conclusiones presentadas al término de los capítulos: I. Competencia y jurisdicción contencioso administrativa II. Representación judicial del Estado y III. Citación al Estado a partir del COGEP, se sintetizan conclusiones generales sobre la dilación en la práctica de Citaciones a las instituciones del Estado en procesos judiciales en lo contencioso administrativo.

En sede judicial el proceso contencioso administrativo se caracteriza por retardos exagerados que lo tornan oneroso, difícil y desalentador para el administrado. La falta de celeridad demostrada en la citación de las instituciones del sector público representa un problema en el desarrollo de estos procesos a nivel nacional.

De las anotaciones históricas realizadas a través de la evolución legislativa del proceso contencioso administrativo, se verifica que el desarrollo de esta jurisdicción fue inexistente hasta la Constitución de 1905 y únicamente toma fuerza a partir de que la Constitución de 1967; la cual crea un Tribunal especializado en la materia y se expide en 1968 la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativo (LJCA). Esta Ley fue insuficiente para afrontar las necesidades de los ciudadanos durante su vigencia, y fue derogada por el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), publicado en el Registro Oficial el 26 de mayo de 2015.

La redacción original del COGEP mantiene la competencia del juzgador en la dependencia más cercana al domicilio del administrado y la citación a las instituciones del Estado la establece en la dependencia más próxima, lo que facilita el acceso a la administración de justicia por parte de los administrados. Sin embargo, las dilaciones en la citación a las instituciones del Estado no se solucionan con la citación en la dependencia más próxima al proceso, entre cuyas causas se identifican la ambigüedad del término *dependencia* en la redacción original de la disposición y la necesidad de normativa interna en las distintas entidades del Estado para que sean gestionadas las citaciones de manera desconcentrada.

En efecto, se evidencia que se realizan citaciones en las ciudades donde se encuentran los representantes judiciales de las instituciones del sector público y no en las dependencias más cercanas al proceso, lo cual contraviene expresamente lo dispuesto en el COGEP. Se verifica que la diligencia de citaciones y notificaciones a la PGE, cuya Ley le permite la gestión desconcentrada, es ineficiente en cumplimiento de los términos en que debe realizarse, pero es más ágil que en la generalidad de las instituciones públicas. A pesar de esto, el COGEP significa un gran avance en la agilización de los procesos judiciales en materia contencioso administrativa y dinamiza la administración de justicia con elementos sustanciales como la oralidad en el proceso.

Con la Ley Orgánica Reformatoria al COGEP, de 26 de junio de 2019, se dispone que la diligencia de la citación se realice en sede principal; por lo cual los administrados se encuentran ante una problemática que se suponía superada con la derogatoria de la LJCA. La disposición vulnera principios tales la economía procesal y celeridad, así como el principio administrativo de desconcentración. Esto representa un retroceso del texto original del COGEP por no permitir la citación en la dependencia más cercana al domicilio del administrado.

En instituciones como la CGE, en la que se contaba con delegaciones para suscribir la recepción de citaciones en sus dependencias desconcentradas, se retorna a sede principal. Esto ocasiona que la diligencia se realice mediante deprecatorios, que habrían resultado innecesarios de mantenerse la citación en la dependencia más cercana.

El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Quito, en efectos prácticos, evidencia ser el más afectado con el súbito aumento de deprecatorios de los demás Tribunales Distritales del país para la realización de citaciones al Estado, debido a que en la ciudad se encuentra la sede principal de la mayor parte de instituciones de la Administración Pública Central y de las otras Funciones del Estado.

La regresión en la aplicación de principios procesales y del principio de desconcentración administrativa, producto de la problemática generada a partir de la LORCOGEP, motiva la necesidad de reformar nuevamente la disposición de citación en sede principal para hacer más eficiente la gestión de las citaciones al Estado. Con este antecedente y en el contexto de la pandemia por SARS-COV-2, la Ley Orgánica Reformatoria al COFJ, de 8 de diciembre de 2020, adopta la citación telemática como la forma de realizar esta diligencia.

El modelo telemático aprobado atribuye la gestión de citaciones a través del sistema SINE, plataforma administrada por la DINARDAP. La consolidación de esta forma de citación para ser eficiente con las instituciones del Estado se mantiene como un pendiente. Esta deberá demostrar su aporte en la tutela de los derechos de las personas conforme se alcance su efectiva aplicación, una vez que se cuente con el acceso al sistema por parte de las entidades del Estado y con la debida reglamentación de los aspectos procedimentales.

RECOMENDACIONES

En la transición hacia la aplicación efectiva de la citación telemática mediante el uso de la plataforma SINE, deben desarrollarse los mecanismos para hacer de este sistema un canal de comunicación eficiente y confiable entre los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial y las demás instituciones del Estado. La efectiva aplicación del SINE permitirá que las citaciones se realicen de forma ágil, enmarcada en los principios de celeridad y economía procesal.

Se recomienda la socialización, capacitación y actividades de coordinación de los órganos jurisdiccionales e instituciones públicas, que garanticen el uso de la plataforma SINE en los términos contemplados por la DINARDAP, tanto para el acceso al Sistema como para la administración de la información al interior de cada institución.

El Consejo de la Judicatura debería evaluar la posibilidad de aprobar un Reglamento específico sobre la gestión de las Citaciones Telemáticas o reformar el existente Reglamento de Citaciones del 2020. Esta norma debería regular, como mínimo, aspectos tales como: la verificación de la recepción y lectura de las boletas de citaciones; el criterio a aplicarse para establecer la fecha a partir de qué se entenderá citada a la institución demandada y, con especial relevancia, el término máximo para que el secretario encargado de las citaciones envíe las boletas a través del SINE a partir de ejecutoriarse el auto de calificación de la demanda. La importancia de este último término radica en que la citación telemática perdería sus efectos positivos en materia de celeridad si los actuarios encargados de los procesos manejan términos demasiado prolongados para practicar esta diligencia.

Se sugiere especificar la forma de proceder en los procesos donde se requiere la notificación de la Procuraduría General del Estado ante las acciones en contra de aquellas instituciones del Estado con personería jurídica propia. Estas notificaciones deberían realizarse a través del SINE una vez se generalice su aplicación. A través de esta precisión, se garantizaría

la aplicación de esta herramienta informática en todo proceso donde se actúe en contra de las instituciones del Estado.

En el caso de no producirse los efectos deseados a través del SINE, se sugiere evaluar la posibilidad de que sea el Consejo de Judicatura el encargado de manejar una plataforma telemática para el efecto. En términos similares, puede analizarse la opción de que estas citaciones, con las regulaciones pertinentes, se practiquen, a través de correos electrónicos como dispone la LORCOFJ para personas naturales o jurídicas particulares.

REFERENCIAS

CONSTITUCIONES, LEGISLACIÓN, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES

Asamblea Nacional del Ecuador, *Código Orgánico Administrativo* (reformado) RO Suplemento 37 de 07 de julio de 2017

Asamblea Nacional del Ecuador, *Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público* (reformado) RO Suplemento 19 de 21 de junio de 2017

Asamblea Nacional del Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial* (reformado) RO Suplemento 544 de 09 de marzo de 2009

Asamblea Nacional del Ecuador. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización* (reformado) RO Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010

Asamblea Nacional del Ecuador. *Código Orgánico General de Procesos*. (reformado) RO Suplemento 506 de 22 de mayo de 2015

Asamblea Nacional del Ecuador. *Código Orgánico Monetario y Financiero* (reformado) RO Suplemento 332 de 12 de septiembre de 2014

Asamblea Nacional del Ecuador. *Ley Orgánica de Empresas Públicas* (reformada) RO 48 de 16 de octubre de 2009

Asamblea Nacional del Ecuador. *Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de la Función Judicial*, RO Suplemento 345 de 08 de diciembre de 2020

Asamblea Nacional del Ecuador. *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social* (reformada) RO Suplemento 22 de 09 de septiembre de 2009

Asamblea Nacional del Ecuador. *Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo* RO Suplemento 481 de 06 de mayo de 2019

Asamblea Nacional del Ecuador. *Ley Orgánica de la Función Legislativa* (reformada) RO Suplemento 642 de 27 de julio de 2009

Asamblea Nacional del Ecuador. *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas CODIGO DE LA DEMOCRACIA* RO Suplemento 578 de 27 de abril de 2009

Asamblea Nacional del Ecuador. *Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos* RO Suplemento 517 de 26 de junio de 2019

Asamblea Nacional del Ecuador. *Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos, Sobre la Citación*. Memorando AN-PR-2020-0085-M de 16 de mayo de 2020

Asamblea Nacional del Ecuador. *Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos*. Oficio No. 229-AN-GCS-2019, de 9 de septiembre de 2019

Asamblea Nacional del Ecuador *Proyecto de Ley de Reforma al Artículo 10 del Código Orgánico General de Procesos*. Oficio No. AN-XHCJ-2019-006, de 22 de enero de 2020.

Congreso Nacional del Ecuador, *Código de Procedimiento Civil* (Codificación de 2005) (derogada) RO Suplemento 58 de 25 de julio de 2005

Congreso Nacional del Ecuador, *Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa* (derogada) RO 338 de 18 de marzo de 1968

Congreso Nacional del Ecuador, *Ley de Modernización del Estado* (derogada) RO Suplemento 50 de 31 de diciembre de 1993

Congreso Nacional del Ecuador, *Ley de Régimen Administrativo* RO Suplemento 1202 de 20 de agosto de 1960

Congreso Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado* RO Suplemento 595 de 12 de junio de 2002

Congreso Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado* (Codificación de 2004) RO Suplemento 312 de 13 de abril de 2004

Consejo de Estado, *Reglamento de lo Contencioso Administrativo*, RO Suplemento 40 de 19 de octubre de 1948

Consejo de la Judicatura (2016) *Informe Técnico para Contrato Complementario 047-2015* citado en Contraloría General del Estado (2018) *Examen especial de la ejecución del contrato principal y complementario suscritos el 27 de agosto de 2015 y 4 de marzo de 2016 entre el Consejo de la Judicatura y Correos del Ecuador CDE EP para el servicio de entrega de citaciones judiciales a nivel nacional desde las diferentes dependencias del Consejo de la Judicatura por el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2015 y el 31 de octubre de 2016*. DNAI-AI-0378-2018 Recuperado de: <https://www.correosdelecuador.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/06/DNAI-AI-0378-2018.pdf>

Consejo de la Judicatura, *Resolución 031-2020* de 17 de marzo de 2020

Consejo Nacional de la Judicatura, *Resolución s/n* RO Suplemento de 29 de septiembre del 2006

Constitución Política de la República del Ecuador [Const.]. (1851) (derogada) (art. 82 num. 1)

Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Recuperado de: http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-la-republica-de-ecuador-el-25-de-febrero-1851/html/f0a4d146-8154-4b6e-a5b5-31779c951dae_2.html#I_0

Constitución Política de la República del Ecuador [Const.]. (1946) (derogada) (art. 145) Cancillería del Ecuador. Recuperado de: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1946.pdf

Constitución Política de la República del Ecuador [Const.]. (1967) (derogada) (art. 213) Cancillería del Ecuador. Recuperado de: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1967.pdf

Constitución Política de la República del Ecuador [Const.]. (1978) (Codificación de 1993) (derogada) Vicepresidencia del Ecuador. Recuperado de: <https://www.vicepresidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/Constitucion-de-1978-codificada-en-1993.pdf>

Constitución Política de la República del Ecuador [Const.]. (2008) Asamblea Constituyente, Montecristi, Ecuador.

Contraloría General del Estado (2016) *Instructivo para la Defensa Técnica en los Procesos en Sede Contencioso Administrativa* Resolución A-024-CG-2016

Contraloría General del Estado (2018) *Instructivo Sustitutivo para la Defensa Técnica Judicial de la Contraloría General del Estado*. Resolución A-065-CG-2018

Corte Nacional de Justicia, Resolución No. 04-2020

Corte Suprema de Justicia, Resolución S/N. RO 203 de 23 de junio de 1993

Corte Suprema de Justicia, Resolución S/N. RO 310 de 05 de noviembre de 1993

Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (2021) Resolución No. 001-NG-DINARDAP-2021 RO de 25 de enero de 2021

Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (2014) Resolución R-009-NG-DINARDAP-2014- RO de 30 de octubre de 2014

Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, ERJAFE

RO 536 de 18 de marzo de 2002.

Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Gobierno. RO Edición Especial 112 de 13 de octubre de 2017

Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información MINTEL RO Edición Especial 1149 de 12 de octubre de 2020

Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Turismo. RO Edición Especial 1400 de 16 de diciembre de 2020

Estatuto Orgánico por Procesos de la Procuraduría General Del Estado. RO Edición Especial 68 de 24 de agosto de 2017

Presidencia de la República (2020) Objeción Parcial a la Ley Orgánica Reformatoria al COFJ, Oficio T.519-SGJ-20-0318

Reglamento Orgánico Funcional de la Procuraduría General del Estado. RO Edición Especial 36 de 13 de julio de 2017

Libros y artículos

Ávila, R. (2012) *Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano*. Universidad Andina Simón Bolívar: Quito, Ecuador

- Benalcázar, J. (2007) *Derecho Procesal Administrativo Ecuatoriano, Jurisprudencia, dogmática y doctrina* Fundación Andrade y Asociados: Quito, Ecuador.
- Benalcázar, J. (2016) El Proceso Contencioso Administrativo en el Código Orgánico General de Procesos. *Revista Ius Humani*, vol. 5, p. 273-290: Quito, Ecuador
- Bermeo, M. (2006) *Responsabilidad del Estado por causa de la Administración de Justicia* Universidad Libre de Colombia: Bogotá, Colombia
- Cabanellas, G. (1993) *Diccionario Jurídico Elemental*. Editorial Heliasta: Buenos Aires, Argentina
- De Castro, B (2004) *Manual de Teoría del Derecho*. Editorial Universitas S. A., Madrid, España.
- Citado en Castillo, L. (2007). La persona jurídica como titular de derechos fundamentales. *Actualidad Jurídica*. Lima, Perú. Recuperado de:
https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/2073/Persona_juridica_como_titular_derechos_fundamentales.pdf?sequence=1
- Enríquez, R. (2018) Comentarios al Título II del Código Orgánico Administrativo (p. 55 – 135) *Código Orgánico Administrativo Comentado*. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito, Ecuador
- Ferrada, J. (2007). Las Potestades Y Privilegios De La Administración Pública En El Régimen Administrativo Chileno *Revista de Derecho de Valdivia*, Chile. Recuperado de:
https://www.researchgate.net/publication/250373022_las_potestades_y_privilegios_de_la_administracion_publica_en_el_regimen_administrativo_chileno/citation/download
- García de Enterría, E. y Fernández, T. (1999) *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas: Madrid, España. Citado en Malagón, M. (2003) La Ciencia de la Policía y el Derecho Administrativo, *Estudios Socio Jurídicos*, vol. 6 (pp. 174-210) Bogotá, Colombia
- Gordillo, A. (2017) *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. Buenos Aires: Editorial Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina
- Gozáini, O. (2018) *Elementos de Derecho Procesal Civil*. Publicaciones de la Universidad de Buenos Aires: Buenos Aires, Argentina
- Gozáini, O. (2020) *Tratado de Derecho Procesal Civil Tomo I: Teoría General del Derecho Procesal*. Editorial Iusbaire: Buenos Aires, Argentina.
- Jarama Castillo, Z. V., Vásquez Chávez, J. E., & Durán Ocampo, A. R. (2019). *El principio de celeridad en el Código Orgánico General de Procesos, consecuencias en la audiencia*. *Universidad Y Sociedad*”, 11(1), 314-323. Recuperado a partir de:
<https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/1127>
- Marienhoff, M. (2017) *Tratado de Derecho Administrativo*. Editorial Abeledo-Perrot: Buenos Aires, Argentina
- Larrea, J. (2008) *Derecho Civil del Ecuador*. Editorial Jurídica ONI: Quito, Ecuador

- Meilán, J. (2011) La argumentación en el Contencioso Administrativo. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña* (pp- 35-52) Coruña, España
- Nava, C. y Nava, O. (2010). *Administración Pública Contemporánea. Derecho, Política y Justicia*. Editorial Porrúa S.A.: México DF
- Navas, O. (2019) *Teoría General del Proceso*. Corporación de Estudios y Publicaciones: Quito, Ecuador.
- Neira, E. (2006) Sobre la suspensión de efectos de los actos administrativos y la tutela cautelar en el contencioso administrativo ecuatoriano. *Revista Ruptura* No. 50 (p. 65-119) Quito, Ecuador
- Neira, E. (2016) *La Jurisdicción Contencioso Administrativa: Reflexión Jurídica sobre sus disfuncionalidades*. Publicaciones de la Universidad San Francisco de Quito: Quito, Ecuador
- Nieto, R. (2018) *La Jurisdiccion Contenciosa Adminisrativa Ecuatoriana: Realidad Doctrinaria y Legislativa* Publicaciones de la Universidad Tecnológica ECOTEC: Guayaquil, Ecuador
- Oyarte, R. (2016) *Debido Proceso* Corporación de Estudios y Publicaciones: Quito, Ecuador
- Pérez, E. (2008) *Derecho Administrativo I*. Corporación de Estudios y Publicaciones: Quito, Ecuador
- Procuraduría General del Estado (2015) *Informe de Rendición de Cuentas de la PGE 2015*: Quito, Ecuador
- Rivas, M. (2005) *Estudio de las Funciones de la Procuraduría General del Estado* Revista Jurídica Facultad de Jurisprudencia (57-74) Universidad Católica Santiago de Guayaquil. Recuperado de: https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/2005/01/18_Estudio_Funciones_PGE.pdf
- Rivero, R. y Granda, V. (2015) *Derecho Administrativo*. Corporación de Estudios y Publicaciones, Primera Edición. Recuperado de: <https://app.vlex.com/#WW/vid/708087889>
- San José, C. (2015) *Proceso Administrativo y Contencioso Administrativo*. Universitat Oberta de Catalunya, España
- Velásquez, E. (1993). La Justicia Administrativa En La Reforma Constitucional. *Revista Jurídica Facultad De Jurisprudencia* (173-202) Universidad Católica Santiago de Guayaquil. Recuperado de: https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/1993/09/08_La_Justicia_Administrativa_En_Reforma_Const.pdf
- Velásquez, G. (2006) *Conceptos Jurídicos Básicos del Derecho Administrativo Tributario* Publicaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar: Quito, Ecuador
- Villamil Portilla, E (1999). *Teoría Constitucional del Proceso*, Ediciones Doctrina y Ley: Bogotá, Colombia

Jurisprudencia y Procesos Judiciales

Corte Constitucional del Ecuador (14 de marzo de 2019) Caso No. 0002-19-OP. Dictamen No. 003-19-DOP-CC [MP Carmen Corral Ponce] Recuperado de: <http://portal.corteconstitucional.gob.ec:8494/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=003-19-DOP-CC>

Corte Constitucional del Ecuador (15 de noviembre de 2016) Caso No. 1470-14-EP. Sentencia No. 364-16-SEP-CC [MP Tatiana Ordeñana] Recuperado de: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/sentencia364-16-SEP-CC.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (6 de mayo de 2008) Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador. Serie C, No. 179 Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_179_esp.pdf

Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Civil y Mercantil (24 de abril de 2000) Caso No. 261-99, Resolución No. 181-2000 [MP Santiago Andrade Ubidia] RO No. 83 de 23 de mayo de 2000. Citado por Chiliquinga, L. (2014) *El Papel de la Procuraduría General del Estado en la Nueva Estructura Estatal, establecida a partir de la Constitución de la República del Ecuador 2008* (Trabajo de Grado) Pontificia Universidad Católica del Ecuador: Quito, Ecuador.

Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo (12 de julio de 2013) Caso No. 0087-2011, Resolución No. 470-2013 [MP José Suing] Citado en Corte Nacional de Justicia (2014) *Principales cuestiones acerca del Código Orgánico General de Procesos en preguntas y respuestas*. Publicaciones de la Corte Nacional de Justicia. Quito, Ecuador

Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo (20 de julio de 2017) Proceso No. 17741-2010-0588, Resolución No. 827-2017 [MP Pablo Tinajero]

Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo (11 de marzo de 2003) Caso No 078-2000 [MP José Julio Benítez] Gaceta Judicial No. 13, serie XVII

Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, proceso No. 09802-2019-00082 [JP Xavier Sandoval]

Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, proceso No. 09802-2019-00013 [JP Jorge Garzón]

Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, proceso No. 09802-2021-00047 [JP Fabián Cueva]

Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, proceso No. 09802-2021-00024 [JP Hermelinda Morales]

Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca, proceso No. 01803-2021-00028 [JP Paul Jiménez]

Unidad Judicial del Trabajo con sede en Guayaquil, proceso No. 09359-2020-04418 [JP Judith Parrales]

Páginas web

Aguilar, J. (24 de noviembre de 2005) Dispersión de la Legislación Administrativa causa Inseguridad Jurídica. *Hacia la Seguridad - Imperio de la Ley* Recuperado de: <https://derechoecuador.com/dispersion-de-la-legislacion-administrativa-causa-inseguridad-juridica>

Consejo de la Judicatura (09 de julio de 2013) Consejo de la Judicatura crea Unidad de lo Contencioso Administrativo *Portal Web del Consejo de la Judicatura*. Recuperado de: <https://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/saladeprensa/noticias/item/1416-consejo-de-la-judicatura-crea-unidad-de-lo-contencioso-administ>

Consejo de la Judicatura (20 de marzo de 2018) Comunicado de Prensa. *Portal Web del Consejo de la Judicatura*. Recuperado de: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/saladeprensa/noticias/item/6683-comunicado-de-prensa.html> Citado por Larrea, I. (2019) *La excepción a favor de las empresas públicas en los procesos de contratación pública a la luz del derecho de competencia* (Trabajo de Maestría) Universidad Andina Simón Bolívar: Quito, Ecuador

Consejo de la Judicatura (27 de abril de 2018) Deprecatorio Electrónico, nueva herramienta virtual que facilita los trámites judiciales *Portal Web del Consejo de la Judicatura – Provincia de Pichincha*. Recuperado de: https://pichincha.funcionjudicial.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=1397:deprecatorio-electronico-nueva-herramienta-virtual-que-facilita-los-tramites-judiciales&catid=41:noticias-home

Consejo Nacional de Competencias (2020) Técnica superior en Geoinformación para la planificación territorial de los GAD. *Portal Web del Consejo Nacional de Competencias*. Recuperado de: <http://www.competencias.gob.ec/fortalecimiento-institucional/formacion/carrera-tecnica-superior-en-geoinformacion-para-la-planificacion-territorial-de-los-gad/>

El Diario (22 de agosto de 2018) En tribunal de lo contencioso hay causas desde 1998. *Portal Web El Diario – Ecuador*. Recuperado de: <https://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/480503-en-tribunal-de-lo-contencioso-hay-causas-desde-1998/>

Icaza, D. (28 de junio de 2019) Reformas al COGEP y su aplicación al Procedimiento Contencioso Administrativo *Icaza Ortiz Abogados* Recuperado de: <https://icazaortiz.com/2019/06/28/reformas-al-cogep-y-su-aplicacion-al-procedimiento-contencioso-administrativo/>

Larrea, A. (2018) Consejo de la Judicatura Presenta el “Deprecatorio Electrónico”. *Tobar ZVS Spingarn Abogados*. Recuperado de: <https://www.tzvs.ec/noticias/consejo-la-judicatura-presenta-deprecatario-electronico/>

Moreta, A. (27 de junio de 2019) 3 Errores a las Reformas al COGEP – Contencioso Administrativo Quito. *Fideslaw Abogados*. Recuperado de: <https://fideslaw.ec/tag/reformas-al-cogep/>

Trabajos de Disertación consultados

Aguilar, M. (2014) *La Diligencia de Citación en los Procesos Civiles como causa de Retraso en la Administración de Justicia en la ciudad de Quito* (Trabajo de Grado) Universidad Central del Ecuador: Quito, Ecuador

Escobar, E. (2014) *La inaplicabilidad del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) en los procesos de impugnación de los Actos Administrativos de las Empresas Públicas creadas por Decreto Ejecutivo* (Trabajo de Maestría) Universidad Andina Simón Bolívar: Quito, Ecuador

Galarza, S. (2016) *La acción de repetición derivada del mal funcionamiento de la administración de justicia* (Trabajo de Maestría) Universidad Andina Simón Bolívar: Quito, Ecuador

Muñoz, M. (2014) *Los Regímenes Jurídicos que regulan las Relaciones Laborales y de Servicios entre los Servidores Públicos y el Estado ecuatoriano, a partir de la promulgación de la Constitución de 2008* (Trabajo de Grado) Universidad Central del Ecuador: Quito, Ecuador

Núñez, A. (2008) *El procedimiento contencioso administrativo para tutelar los derechos de los servidores públicos* (Trabajo de Maestría) Universidad Andina Simón Bolívar: Quito, Ecuador

Ponce, D. (2011) *La Unificación de los Procedimientos de Impugnación de los Actos Administrativos* (Trabajo de Grado) Universidad de las Américas: Quito, Ecuador

Secaira, P. (2017) *Hacia un Consejo de Estado en el Ecuador* (Trabajo de Maestría) Universidad Regional Autónoma de Los Andes: Ambato, Ecuador

Suing, J. (2016) *La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano* (Trabajo de Doctorado) Universidad Andina Simón Bolívar: Quito, Ecuador

Zurita, M. (2015) *Desnaturalización del acto administrativo en la resolución que dicta el Inspector del Trabajo dentro del trámite de visto bueno en materia laboral*. (Trabajo de Maestría) Universidad San Francisco de Quito: Quito, Ecuador

BIBLIOGRAFÍA

Cabezas y Mayorga (2016). *La génesis del derecho administrativo: ¿fenómeno y derecho de la administración romana?* Revista de Derecho Administrativo, Universidad Iberoamericana España. Recuperado de:

<https://www.researchgate.net/publication/312338227> *La genesis del derecho administrativo fenomeno y derecho de la administracion romana*

Cassagne, J. (2002) *Derecho Administrativo Tomo I*. Editorial Abeledo-Perrot: Buenos Aires, Argentina

Cevallos, E. (2016): *La administración pública en el Ecuador: perfeccionamiento para su régimen jurídico administrativo*, Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (octubre-diciembre 2016). Quito, Ecuador

De los Santos, A. (2012). *Derecho Administrativo I*. Editorial Tercer Milenio, México.

Galindo, M (2010) *Teoría de la Administración Pública*. Editorial Porrúa, México D.F.

García de Enterría, E. (1999), *La Especificidad del Derecho Administrativo y sus Características: El Equilibrio entre Privilegios y Garantías*. Curso de Derecho Administrativo, Madrid

García de Enterría, E. (2016), *La Personalidad Jurídica en el Derecho Público*. Revista de Administración Pública, XIX, PP. 195-210, Madrid.

Jaramillo, H. (2005). *Manual de Derecho Administrativo*. Unidad de Publicaciones del área Jurídica, Social y Administrativa de la Universidad de Loja, Loja.

Martínez, G. (2012), *Estado y Administración Pública*, Publicaciones de la Universidad de Salamanca, España Recuperado de:

https://www.academia.edu/6317307/Estado_y_Administraci%C3%B3n_P%C3%BAblica

Muñoz, S. (2017), *TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO PÚBLICO GENERAL*. Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid

Andino, A. (2015) *Indemnización de daños y perjuicios en materia tributaria* (Trabajo de Maestría) Universidad Andina Simón Bolívar: Quito, Ecuador

Ramírez, C. (2014) *Los principios orientadores del Código Orgánico General de Procesos: Una introducción necesaria*. Principales cuestiones acerca del Código Orgánico General de Procesos en preguntas y respuestas. Publicaciones de la Corte Nacional de Justicia. Quito, Ecuador

Ramírez, R. (2018)- *La citación del demandado, presupuesto de la declaración de ausencia*. Curso de derecho patrimonial civil de la Universidad de la Rioja, España

Vaquero Caballería, M. (2011), *El criterio de la eficiencia en el Derecho administrativo*, Revista de Administración Pública, Núm. 186, pp. 91-135. Madrid, España

ANEXO

Estado de los procesos de una muestra representativa de demandas calificadas en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, conocidos en la ciudad de Quito, entre enero de 2019 y agosto de 2020, con corte al 30 de noviembre de 2020.

**ESTADO DE MUESTRA DE PROCESOS CALIFICADOS EN TDCA DE GUAYAQUIL CONOCIDOS EN LA CIUDAD DE QUITO
ENERO DE 2019 - AGOSTO DE 2020, CON CORTE A 30 DE NOVIEMBRE DE 2020**

[illegible]

Número de Proceso 09802/ Acta de sorteo	Institución pública demandada	Calificación	Razón de envío a citaciones	Citaciones realizadas	Citaciones- Razón de envío a citaciones	Razón de envío a citaciones Deprecatorio/Comisión	Citaciones realizadas Deprecatorio	Citaciones- Razón de envío a citaciones	Convocatoria a Audiencia Preliminar	Fecha fijada para Audiencia Preliminar	Audiencia Preliminar	Convocatoria de Juicio	Audiencia de Juicio	Sentencia	Fase
033 10/1/19	Miller Eduardo Figueroa Tomala (Supervisor Del Contrato No. 2009023)	6/2/19	27/2/19	25/3/19	<=30d										Citación y contestaciones
	Narcisca Natal Benavides Cedeño (Analista De Facturación)	6/2/19	27/2/19	25/3/19	<=30d										
	Ing. Ricardo Xavier Merino Avendaño (Gerente De Comercialización Nacional)	6/2/19	27/2/19	25/3/19	<=30d										
039 11/1/19	Procuraduría General Del Estado - Delegado Distrital Regional Guayas	28/3/19	16/5/19	23/5/19	<=15d										Citación y contestaciones
	Ministerio De Educación Representado Por El Dr. Milton Luna Tamayo	28/3/19	16/5/19												
041 11/1/19	Ab. Victor Manuel Anchundia Places (Superintendente De La Superintendencia De Compañías, Valores Y Seguros)	18/1/19	21/1/19	23/3/19	<=60d				4/2/20	11/11/20	11/11/20 28/4/21				Audiencia Preliminar
	Procurador General Del Estado	18/1/19	26/8/19	28/9/19	<=30d										
043 15/1/19	Procuraduría General Del Estado	25/1/19	13/3/19	13/6/19	<=90d				6/8/19	10/3/19	10/3/20			13/3/20	Nulidad
	Contraloría General Del Estado - Abg. Pablo Celi De La Torre	25/1/19	13/3/19	17/5/19	<=60d										
045 15/1/19	Procurador General Del Estado	22/2/19	9/4/19	20/5/19	<=30d				17/7/19	14/2/20	14/2/20	26/11/20	26/11/20		Nulidad
	Dra. Marcia Flores Ruata Secretaria Nacional De Responsabilidades	22/2/19	9/4/19	30/5/19	<=60d										
	Contraloría General Del Estado - Dr. Pablo Celi De La Torre	22/2/19	9/4/19	30/5/19	<=60d										
046 15/1/19	Procurador General Del Estado	24/1/19	4/4/19	27/4/19	<=30d										Citación y contestaciones
	Contraloría General Del Estado, Representado Por El Contralor General Del Estado Subrogante, Doctor Pablo Celi De La Torre	24/1/19	4/4/19	30/5/19	<=60d										
057 16/1/19	Procurador General Del Estado	19/3/19	22/3/19	24/4/19	<=30d	05/09/19			15/1/20	30/9/20	30/9/20	6/10/20			Convocatoria de Juicio
	Ministro De Educación	19/3/19	22/3/19			05/09/19	22/11/19	<=60d							
	Viceministra De Gestión Educativa Del Ministerio De Educación	19/3/19	22/3/19			05/09/19	22/11/19	<=60d							
064 17/1/19	Procurador General Del Estado	2/5/19	9/5/19	10/6/19	<=30d				16/8/19	23/3/20					Convocatoria de Audiencia Preliminar
	Dr. Pablo Celi De La Torre (Contralor General De La Contraloría General Del Estado)	2/5/19	9/5/19	17/6/19	<=30d										
065 17/1/19	Procuraduría General Del Estado	27/2/19	9/5/19	11/9/19	<=90d				25/11/19	10/7/20	10/7/20			7/8/20	Archivo del proceso
	Superintendencia De Bancos Del Ecuador	27/2/19	9/5/19												
	Mgs. Lupe Solange Velasco Wiesner	27/2/19	9/5/19												
	Mgs. Erika Láinez Román En Calidad De Subsecretaria De Educación Del Distrito De Guayaquil	31/1/19	12/3/19			12/04/19			4/9/19	9/4/20 7/9/20		7/9/21	22/4/21		

[illegible]

Número de Proceso 09802/ Acta de sorteo	Institución pública demandada	Calificación	Razón de envío a citaciones	Citaciones realizadas	Citaciones- Razón de envío a citaciones	Razón de envío a citaciones Deprecatorio/Comisión	Citaciones realizadas Deprecatorio	Citaciones- Razón de envío a citaciones	Convocatoria a Audiencia Preliminar	Fecha fijada para Audiencia Preliminar	Audiencia Preliminar	Convocatoria de Juicio	Audiencia de Juicio	Sentencia	Fase
101 28/1/19	Procurador General Del Estado	13/2/19	2/3/19	3/4/19	<=30d				30/9/19	22/4/20					Convocatoria de Audiencia Preliminar
	Contraloría General Del Estado - Dr. Pablo Celi De La Torre	13/2/19	2/3/19	2/4/19	<=30d										
121 1/2/19	Procurador General Del Estado	12/3/19	23/4/19	14/5/19	<=15d	16/05/19			17/7/19	17/2/20	17/2/20	4/3/20	26/11/20		Audiencia de Juicio
	Contralmirante Darwin Patricio Jarrin Cisnero, Comandante General De La Armada Del Ecuador Y Presidente Del Consejo De Oficiales Almirantes-Conalm	12/3/19	23/4/19			16/05/19	07/06/19	<=30d							
	Roque Apolinar Moreira Cedeño, Presidente Del Consejo Supremo De Las Fuerzas Armadas Cosupre	12/3/19	23/4/19			16/05/19	07/06/19	<=30d							
	General Raul Oswaldo Jarrin Roman, Ministro De Defensa	12/3/19	23/4/19			16/05/19	07/06/19	<=30d							
122 1/2/19	Procuraduría General Del Estado, En La Persona Del Director Regional 1	9/5/19													Citación y contestaciones
	Dr. Diego Espinosa, Director Provincial En El Azuay De La Contralor General Del Estado, Delegado Del Dr. Pablo Celi De La Torre, Contralor General Del Estado Subrogante	9/5/19													
129 4/2/19	Servicio Nacional De Contratacion Publica-Sercop	27/2/19				10/04/19	11/05/19	<=30d	17/6/19	3/2/20 9/4/20 23/10/20	3/2/20	16/6/21			Convocatoria de Juicio
	Procuraduría General Del Estado	27/2/19				10/04/19	11/05/19	<=30d							
136 5/2/19	Delegado De La Procuraduría General Del Estado	19/3/19	25/3/19	24/4/19	<=30d	30/07/20	2/9/20 no								Citación y contestaciones
	Dr. Milton Rodrigo Luna Tamayo, En Calidad De Representante Del Ministerio De Educacion	19/3/19	25/3/19												
173 15/2/19	Ministra De Educación	29/3/19	8/4/19			17/11/20	10/12/20	<=30d							Citación y contestaciones
	Doctor Íñigo Salvador Crespo, En Calidad De Procurador General Del Estado	29/3/19	8/4/19	27/4/19	<=15d										
184 19/2/19	Servicio Nacional De Derechos Intelectuales-Director General Ab.Santiago Cevallos Mena	26/3/19	16/5/19	24/6/19	<=30d	29/05/19									Acumulación de causas
	Ab. Maria Cecilia Romoleroux	26/3/19	16/5/19			29/05/19	03/06/19	<=15d							
201 20/2/19	Procuraduría General Del Estado	7/3/19	25/3/19	3/4/19	<=15d				16/1/20	1/10/20					Convocatoria de Audiencia Preliminar
	Gaston Alberto Gagliardo Loor (Coordinador Zonal 5)	7/3/19	25/3/19			03/04/19	29/05/19	<=60d							
	Ministerio De Educacion, Milton Lunatamayo	7/3/19	25/3/19												
322 2/4/19	Directora Nacional De Recursos De Revision	1/5/19	23/5/19	17/6/19	<=30d				13/9/19	19/3/20 6/5/21					Convocatoria de Audiencia Preliminar
	Procuraduría General Del Estado	1/5/19	23/5/19	21/6/19	<=30d										
	Contraloría General Del Estado	1/5/19	23/5/19	17/6/19	<=30d										
334 4/4/19	Procurador General Del Estado	6/5/19	10/7/19	11/7/19	<=15d	28/10/19									Citación y contestaciones
	Superintendencia De Control Del Poder De Mercado	6/5/19	10/7/19			28/10/19	05/03/20	>90d							

Número de Proceso 09802/ Acta de sorteo	Institución pública demandada	Calificación	Razón de envío a citaciones	Citaciones realizadas	Citaciones- Razón de envío a citaciones	Razón de envío a citaciones Deprecatorio/Comisión	Citaciones realizadas Deprecatorio	Citaciones- Razón de envío a citaciones	Convocatoria a Audiencia Preliminar	Fecha fijada para Audiencia Preliminar	Audiencia Preliminar	Convocatoria de Juicio	Audiencia de Juicio	Sentencia	Fase	
335 5/4/19	Coordinador General De Asesoría Jurídica Del Ministerio De Agricultura Y Ganadería	7/5/19	30/5/19	17/6/19	<=15d										Citación y contestaciones	
	Ministerio De Agricultura Y Ganadería	7/5/19	30/5/19													
	Procurador General Del Estado	7/5/19	30/5/19	17/6/19	<=15d											
	Intanassa Del Ecuador Sociedad Anonima , Representada Por Nelly Victoria Burgoa Mendoza, Viuda De Puga	7/5/19	30/5/19			09/07/19										
	Cia, Veco Logistics Ecuador Representado Por El Señor Fernando Javier Puga Serrano	7/5/19	30/5/19	14/6/19	<=15d											
	Amalia Magdalena Puga Velastegui	7/5/19	30/5/19													
	Pedro Roberto Puga Velastegui	7/5/19	30/5/19													
343 9/4/19	Ministro De Educacion - Dr. Milton Luna Tamayo	30/4/19	10/5/19			07/06/19	30/07/19	<=60d	19/10/20	19/11/20 5/2/21					Convocatoria de Audiencia Preliminar	
	Procuraduría General Del Estado	30/4/19	10/5/19	20/5/19	<=15d											
359 12/4/19	Dírector Distrital 09d08 Pascuales 2 Educacion	13/5/19	20/5/19			24/06/19	19/11/19	>90d	11/2/20	16/7/20 14/9/20	14/9/20	25/1/21			Convocatoria de Juicio	
	Subsecretaría De Educacion De Guayaquil	13/5/19	20/5/19	17/6/19	<=30d											
	Viciministro De Gestion Educativa	13/5/19	20/5/19			24/06/19	10/08/19	<=60d								
	Procurador General Del Estado	13/5/19	20/5/19	30/5/19	<=15d											
	Ministerio De Educacion	13/5/19	20/5/19			24/06/19	10/08/19	<=60d								
364 15/4/19	Dr. Milton Luna Tamayo - Ministro De Educacion	16/5/19	30/5/19			07/06/19	30/07/19	<=60d	10/12/19	10/12/19					Convocatoria de Audiencia Preliminar	
	Msc. Erika Lainez Roman - Subsecretaría De Educacion Del Distrito De Guayaquil	16/5/19	30/5/19	26/6/19	<=30d											
	Espe.Sarita Del Rocío Vizúete Flores	16/5/19	30/5/19	18/9/19	<=90d											
	Abg. Juan Emmanuel Izquierdo Intríago - Diretor Regional De La Procuraduría Generaldel Estado	16/5/19	30/5/19	27/6/19	<=30d											
368 15/4/19	Dr Milton Rodrigo Luna Tamayo - Ministro De Educacion	24/4/19	10/5/19			11/11/19	23/12/20	>90d	7/10/20	25/5/21					Convocatoria de Audiencia Preliminar	
	Jorge Washington Orbe Leon - Subsecretario De Desarrollo Profesional Educativo Del Ministerio De Educacion	24/4/19	10/5/19													
	Procurador General Del Estado	24/4/19	10/5/19	6/6/19	<=30d											
369 16/4/19	Ab. Díaz Zambrano Eduardo	30/4/19	16/5/19	13/6/19	<=30d	03/06/19			11/2/20	18/11/20 27/11/20 9/6/21	18/11/20 27/11/20				Audiencia Preliminar	
	Abg. Jacinta Andrade Matute- Fiscal	30/4/19	20/6/19	27/6/19	<=15d											
	Ab. Díaz Zambrano Eduardo	30/4/19	20/6/19	13/12/19	>90d											
	Dr. Manuel Armas	30/4/19	20/6/19	26/6/19	<=15d											
	Dr. Fabian Marmol	30/4/19	20/6/19	26/6/19	<=15d											
	Ab. Manuel Yuquilema Mullo Juez Penal	30/4/19	20/6/19	24/6/19	<=15d											
	Dra. Martha Gavilanez Mendoza, Jueza Penal	30/4/19	20/6/19	21/6/19	<=15d											
	Presidenta Del Consejo De La Judicatura	30/4/19	16/5/19	13/6/19		03/06/19	17/06/19	<=15d								
Procurador General Del Estado	30/4/19	16/5/19			03/06/19	18/09/19	<=90d	7/8/19								
376 18/4/19	Procurador General Del Estado	2/5/19	11/6/19			16/08/19	28/10/19	<=60d						29/7/20	Citación y contestaciones	
	Juan Carlos Ojeda Calderon, En Su Calidad De Procurador Común Del Consorcio Ap2	2/5/19	11/6/19													

Número de Proceso 09802/ Acta de sorteo	Institución pública demandada	Calificación	Razón de envío a citaciones	Citaciones realizadas	Citaciones- Razón de envío a citaciones	Razón de envío a citaciones Deprecatorio/Comisión	Citaciones realizadas Deprecatorio	Citaciones- Razón de envío a citaciones	Convocatoria a Audiencia Preliminar	Fecha fijada para Audiencia Preliminar	Audiencia Preliminar	Convocatoria de Juicio	Audiencia de Juicio	Sentencia	Fase
390 23/4/19	Ab. Daniel Fernandez De Cordova (Director De Responsabilidades De La Contraloria General Del Estado)	16/5/19	27/6/19	29/7/19	<=30d				10/12/19	15/6/20 2/2/21					Convocatoria de Audiencia Preliminar
	Procurador General Del Estado, En La Persona Del Director Regional I	16/5/19	27/6/19	26/11/19	>90d										
	Dr. Pablo Celi De La Torre, Contralor General Del Estado Encargado	16/5/19	27/6/19	31/7/19	<=30d										
401 24/4/19	Presidenta Del Consejo De Educación Superior	29/4/19	29/5/19			12/11/19	29/02/20	<=90d							Citación y contestaciones
	Procuraduría General Del Estado - Dr. Inigo Salvador Crespo O Quien Haga Sus Veces	29/4/19	29/5/19	17/6/19	<=15d										
	Secretaria Nacional De Educacion, Ciencia, Tecnologia E Innovacion - Dr. Adrian Bonilla Soria O Quien Haga Sus Veces	29/4/19	29/5/19	26/6/19	<=30d										
404 25/4/19	Moncayo Guerrero Martha Alexandra Gerente General De La Corporacion Nacional De Telecomunicaciones Cnt Ep.-	9/5/19	10/5/19			13/09/20	14/10/20	<=30d	2/12/20	21/5/21					Convocatoria de Audiencia Preliminar
	Abogado Juan Emmanuel Izquierdo Intriago, En Calidad De Director Regional De La Procuraduria General Del Estado	9/5/19	10/5/19	12/6/19	<=30d										
425 30/4/19	Contraloria General Del Estado	17/5/19	5/6/19	22/7/19	<=60d				22/10/19	11/6/20 3/2/21					Convocatoria de Audiencia Preliminar
	Procurador General Del Estado	17/5/19	5/6/19	11/6/19	<=15d										
477 16/5/19	Director Regional I Guayas De La Procuraduria General Del Estado	29/5/19	30/5/19	5/7/19	<=30d	06/06/19			13/12/19	22/1/20 14/7/20					Convocatoria de Audiencia Preliminar
	Director General De Talento Humano Y Presidnete Del Consejo De Personal De Tropa De La Armada Del Ecuador	30/5/19	30/5/19												
	Ministro De Defensa Nacional	29/5/19	30/5/19			06/06/19	18/06/19	<=15d							
497 22/5/19	Procuraduria General Del Estado	5/6/19	16/8/19	28/9/19	<=30d	04/10/19									Citación y contestaciones
	Fiscalia General Del Estado - Dra. Lady Diana Salazar Mendez	5/6/19	16/8/19				12/12/19 No								
500 23/5/19	Ministro De Defensa	31/5/19	10/6/19			12/06/19	29/06/19	<=15d							Desistimiento
	Contralmirante Lenin Sánchez Miño, En Calidad De Director General De Talento Humano Y Presidnete Del Consejo De Personal De Tropa De La Armada Del Ecuador, O Quien Haga Sus Veces	31/5/19	10/6/19												
	Director Regional I Guayas De La Procuraduria General Del Estado	31/5/19	10/6/19	5/7/19	<=30d										
	Contralmirante Amilcar Villavicencio Palacios, En Calidad De Presidente Del Consejo De Oficiales Subalternos, O Quien Haga Sus Veces	31/5/19	10/6/19												
	Ab. Maria Cecilia Romoleroux, En Calidad De Beneficiaria Del Acto Administrativo Impugnado	7/6/19	11/1/20			16/01/20	01/02/20	<=15d						15/2/20	

[illegible]

[illegible]

[illegible]

Número de Proceso 09802/ Acta de sorteo	Institución pública demandada	Calificación	Razón de envío a citaciones	Citaciones realizadas	Citaciones- Razón de envío a citaciones	Razón de envío a citaciones Deprecatorio/Comisión	Citaciones realizadas Deprecatorio	Citaciones- Razón de envío a citaciones	Convocatoria a Audiencia Preliminar	Fecha fijada para Audiencia Preliminar	Audiencia Preliminar	Convocatoria de Juicio	Audiencia de Juicio	Sentencia	Fase
654 25/6/19	Manuel Camilo Camacho Pérez, Gerente General De Compañía Abbott Laboratories	2/7/19	30/7/19												Citación y contestaciones
	Superintendencia De Control De Poder De Mercado	2/7/19	30/7/19	28/8/19	<=30d										
	Procuradora Judicial De Abbot Laboratories Del Ecuador Cia. Ltda	2/7/19	30/7/19			12/08/19	29/08/19	<=15d							
665 27/6/19	Procurador General Del Estado	25/7/19	12/8/19	23/8/19	<=15d									27/11/19	Desistimiento
	Subsecretario Para La Innovacion Educativa Y El Buen Vivir	25/7/19	12/8/19												
	Ministerio De Educacion	25/7/19	12/8/19												
669 27/6/19	Procuraduria General Del Estado	15/7/19	2/8/19	23/8/19	<=15d	08/08/19									Citación y contestaciones
	Ab. Santiago Cevallos Mena (Director General Del Servicio Nacional De Derechos Intelectuales)	15/7/19	2/8/19			08/08/19									
	Lic. Catton Guerrero	15/7/19	2/8/19												
	Juan Emanuel Izquierdo Intriago (Director Regional I De La Procuraduria General Del Estado)	15/7/19	2/8/19	23/8/19	<=15d										
689 28/6/19	Procurador General Del Estado	18/7/19	22/7/19	23/8/19	<=30d	05/08/19			25/9/19	14/4/19 1/9/20	1/9/20	14/4/21			Convocatoria de Juicio
	Director De Asesoría Jurídica Del Ministerio De Trabajo	18/7/19	22/7/19			05/08/19	15/08/19	<=15d							
	Ministro De Trabajo	18/7/19	22/7/19			05/08/19	15/08/19	<=15d							
	Dirección Regional De Trabajo Y Servicio Público De Loja.-	18/7/19	22/7/19			31/07/19	06/08/19	<=15d							
694 1/7/19	R Crespo (Procurador General Del Estado)	13/8/19	14/8/19	28/9/19	<=60d	18/09/19									Citación y contestaciones
	Ministra De Salud	13/8/19	14/8/19			18/09/19	31/01/20	>90d							
	Dra. Gisella Rosanna Salto Fuentes (Directora Distrital 12d03 Quevedo-Mochache)	13/8/19	14/8/19			17/02/20	08/07/20	>90d							
696 2/7/19	Procurador General Del Estado	17/7/19				11/09/20	14/09/20	<=15d							Citación y contestaciones
	Director General Del Iess, O Quien Haga Sus Veces - Sr. Angel Loja Llanos	17/7/19				11/09/20	25/09/20	<=15d							
	Director General Del Iess, O Quien Haga Sus Veces - Sr. Carlos Luis Tamayo	17/7/19				04/02/20	01/12/20	>90d							
698 2/7/19	Procurador General Del Estado	12/8/19	6/9/19	28/9/19	<=30d	17/02/20									Citación y contestaciones
	Dr. Nicolás Jose Issa Wagner, En Calidad De Director General Y Representante Legal De Servicio De Gestión Inmobiliaria Del Sector Público	12/8/19	6/9/19				23/6/20 No								
	Alcalde Del Gad Municipal De Huaquillas	12/8/19	6/9/19												
	Procurador Síndico Del Gad Municipal De Huaquillas	12/8/19	6/9/19			13/09/19	23/09/19	<=15d							
	Procurador General Del Estado, En La Persona Del Director Regional 1	15/7/19	23/9/19	29/10/19	<=30d	28/01/20			4/8/20	29/10/20 12/11/20	12/11/20 22/06/21				
	Ministro De Economía Y Finanzas.-	15/7/19	23/9/19			28/01/20	10/02/20	<=15d							

Número de Proceso 09802/ Acta de sorteo	Institución pública demandada	Calificación	Razón de envío a citaciones	Citaciones realizadas	Citaciones- Razón de envío a citaciones	Razón de envío a citaciones Deprecatorio/Comisión	Citaciones realizadas Deprecatorio	Citaciones- Razón de envío a citaciones	Convocatoria a Audiencia Preliminar	Fecha fijada para Audiencia Preliminar	Audiencia Preliminar	Convocatoria de Juicio	Audiencia de Juicio	Sentencia	Fase
701 3/7/19	Econ. Eric Joel Caro Bermudez En Calidad De Intendente Regional De Guayaquil De La Superintendencia De Guayaquil	15/7/19	23/9/19	22/11/19	<=60d										Audiencia Preliminar
702 3/7/19	Procurador General Del Estado.	24/7/19	11/1/20			14/11/19			12/10/20	14/5/21					Convocatoria de Audiencia Preliminar
	Intendente Regional De Bancos De Guayaquil	24/7/19	11/1/20	3/3/20	<=60d										
	Ministro De Economía Y Finanzas Del Ecuador	24/7/19	11/1/20	2/12/20	>90d	14/11/19	24/01/20	<=60d							
711 4/7/19	Procuraduría General Del Estado	30/7/19	16/8/19	4/9/19	<=15d	30/08/19			17/2/20	24/11/20	24/11/20 22/12/20				Audiencia Preliminar
	Ab. Marcia Peñafiel Pelaez En Su Calidad De Presidenta De La Comisión Provincial De Prestaciones Y Contraversias Del Guayas Del Instituto Ecuatoriano De Seguridad Social	30/7/19	16/8/19	7/9/19	<=30d										
	Instituto Ecuatoriano De Seguridad Social - Iess - Dr. Angel Lojas Llanos En Calidad De Director General	30/7/19	16/8/19			30/08/19	09/09/19	<=15d							
779 24/07/19	Procurador General Del Estado	7/8/19	13/8/19			17/09/19	15/10/19	<=30d							Citación y contestaciones
	Superintendente De Bancos Y Seguros	7/8/19	13/8/19			17/09/19	14/12/19	<=90d							
	Ministro De Economía Y Finanzas	7/8/19	13/8/19			17/09/19	08/01/20	<=90d							
	Compañía Exporklore S.A. En La Persona De Su Actual Liquidador Y Representante Legal Ab. Luis Alfredo Puga Passailaigue	7/8/19	13/8/19												
738 11/07/19	Contralor General Del Estado	19/8/19	10/9/19			11/11/19	09/01/20	<=60d	18/2/20	11/11/20	11/11/20	5/7/21			Convocatoria de Juicio
	Procuraduría General Del Estado	19/8/19	10/9/19	29/10/19	<=60d										
766 18/07/19	Procurador General Del Estado	12/8/19	5/9/19	28/9/19	<=30d	04/10/19									Citación y contestaciones
	Sarita Del Rocio Vizcete Flores (Directora Distrital De Educación No. 09d05-Tarqui 1)	12/8/19	5/9/19	3/10/19											
	Dra. Monserrat Creamer (Ministra De Educación)	12/8/19	5/9/19												
785 25/07/19	Procuraduría General Del Estado - Ab. Juan Izquierdo Intriago	6/8/19	16/8/19	4/9/19	<=15d	13/11/19			21/1/20	5/10/20 13/10/20	13/10/20	20/11/20	20/11/20	9/12/20	Con Sentencia
	Contralor General Del Estado En La Interpuesta Persona Del Sr. Pablo Celi De La Torres	6/8/19	16/8/19			13/11/19	15/11/19	<=15d							
833 6/08/19	Procuraduría General Del Estado	12/8/19	30/8/19	28/9/20	>90d	06/09/19			17/8/20	11/1/21					Convocatoria de Audiencia Preliminar
	Ministerio Del Ambiente - Dirección Provincial De Ambiente Del Guayas	12/8/19	30/8/19				23/09/19	<=15d							
849 12/08/19	Contralor General Del Estado.-	3/9/19	9/9/19			24/09/20			2/12/20	19/7/21					Convocatoria de Audiencia Preliminar
	Procurador General Del Estado	3/9/19	9/9/19	28/9/19	<=15d	04/08/20									
	Director Nacional De Responsabilidades De La Contraloría General Del Estado.-	3/9/19	9/9/19			24/09/20									
	Procuraduría General Del Estado	20/8/19	30/8/19	28/9/19	<=30d				2/12/20	25/6/21					

[illegible]

[illegible]

[illegible]

Número de Proceso 09802/ Acta de sorteo	Institución pública demandada	Calificación	Razón de envío a citaciones	Citaciones realizadas	Citaciones- Razón de envío a citaciones	Razón de envío a citaciones Deprecatorio/Comisión	Citaciones realizadas Deprecatorio	Citaciones- Razón de envío a citaciones	Convocatoria a Audiencia Preliminar	Fecha fijada para Audiencia Preliminar	Audiencia Preliminar	Convocatoria de Juicio	Audiencia de Juicio	Sentencia	Fase
031 14/01/20	Procurador General Del Estado	5/2/20	20/2/20	5/3/20	<=15d	27/02/20			7/9/20	21/4/21					Convocatoria de Audiencia Preliminar
	Director Nacional De Responsabilidades De La Contraloría General Del Estado	5/2/20	20/2/20			27/02/20	22/07/20	>90d							
049 20/01/20	Procuraduría General Del Estado	11/3/20	17/7/20	4/8/20	<=15d				25/11/20	8/6/21					Convocatoria de Audiencia Preliminar
	Dra. Maria Del Carmen Mandonado Sanchez - Presidente Y Representante Legal Del Consejo De La Judicatura	11/3/20	17/7/20			24/08/20	26/09/20	<=30d							
075 27/01/20	Procurador General Del Estado.-	4/2/20				11/09/20	17/10/20	<=30d							Citación y contestaciones
	Contralor General Del Estado.-	4/2/20				11/09/20	16/11/20	<=60d							
092 31/01/20	Procuraduría General Del Estado - Juan Izquierdo	18/2/20	10/3/20	3/7/20	<=90d										Citación y contestaciones
	Banco Central Del Ecuador - Ec. Veronica Artola Jarrin	18/2/20	10/3/20												
099 3/02/20	Ministerio De Agricultura Y Ganaderia	19/10/20													Citación y contestaciones
	Procurador General Del Estado	19/10/20													
132 7/02/20	Procuraduría General Del Estado	11/3/20	17/7/20	4/8/20	<=15d										Citación y contestaciones
	Director Administrativo Del Talento Humano Del Banco Central Del Ecuador, En La Persona Del Psic. Ind. Jhonathan Alain Richards Naranjo O Quien Haga Sus Veces	11/3/20	17/7/20												
	Gerente General Del Banco Central Del Ecuador - En La Persona De La Econ. Veronica Elizabeth Artola Jarrin O Quien Haga Sus Veces	11/3/20	17/7/20												
152 17/02/20	Procuraduría General Del Estado	2/3/20	5/3/20	19/6/20	<=90d	15/06/20			13/10/20	4/5/21					Convocatoria de Audiencia Preliminar
	Director De Responsabilidades De La Contraloría General Del Estado Ab.Daniel Fernandez	2/3/20	5/3/20			15/06/20	16/08/20	<=60d							
	Contralor General Del Estado Dr.Pablo Celi	2/3/20	5/3/20			15/06/20	16/08/20	<=60d							
165 20/02/20	Procurador General Del Estado	10/3/20				13/09/20	25/10/20	<=30d							Citación y contestaciones
	Jefa De Talento Humano Del Gad Del Canton Naranjal	10/3/20													
	Procurador Sindico Del Canton Naranjal	10/3/20													
	Alcalde Del Canton Naranjal	10/3/20													
186 26/02/20	Dirección General Del Instituto Ecuatoriano De Seguridad Social	23/6/20	7/8/20			28/07/20	13/08/20	<=15d	27/10/20	1/4/21					Convocatoria de Audiencia Preliminar
	Procurador General Del Estado	23/6/20	7/8/20	25/8/20											
199 28/02/20	Director - Pablo Celi De La Torre - Contralor General Del Estado	12/3/20	3/7/20			02/10/20	09/10/20	<=15d							Citación y contestaciones
	Doctor Francisco Xavier Falquez Cobo	12/3/20	3/7/20												
	Ab. Daniel Fernandez De Cordova - Director Nacional De Responsabilidades	12/3/20	3/7/20												
	Ministro De Gobierno, Representada Por La Ministra Ab. Maria Paula Romo Rodriguez, O Quien Haga Sus Veces	20/7/20	7/8/20			24/08/20	26/10/20	<=60d	19/11/20	12/7/21					Convocatoria de

[illegible]

Número de Proceso 09802/ Acta de sorteo	Institución pública demandada	Calificación	Razón de envío a citaciones	Citaciones realizadas	Citaciones- Razón de envío a citaciones	Razón de envío a citaciones Deprecatorio/Comisión	Citaciones realizadas Deprecatorio	Citaciones- Razón de envío a citaciones	Convocatoria a Audiencia Preliminar	Fecha fijada para Audiencia Preliminar	Audiencia Preliminar	Convocatoria de Juicio	Audiencia de Juicio	Sentencia	Fase
346 9/7/20	Procurador General Del Estado	21/7/20	23/7/20	30/7/20	<=15d										Citación y contestaciones
	Contralor General Del Estado Dr. Pablo Celi De La Torre	21/7/20	23/7/20			18/11/20									
347 9/7/20	Procuraduría General Del Estado	14/8/20	22/9/20	8/10/20	<=15d										Citación y contestaciones
	Comisión De Tránsito Del Ecuador	14/8/20	22/9/20	29/9/20	<=15d										
353 10/07/20	Dr. Salvador Crespo Inígo P.L.D.Q.R Procurador General Del Estado	27/7/20	3/9/20	22/9/20	<=15d	05/01/21									Citación y contestaciones
	Ng. Gary Pulla Zambrano P.L.D.Q.R Coordinadora De Educacion Zonal 5	27/7/20	3/9/20												
	Distrito De Educacion 09d19- Daule- Nobol- Santa Lucia	27/7/20	3/9/20												
	Ab. Ma. Teresa Sanchez P.L.D.Q.R Jefa Distrital Dev Asesoría Jurídica Del Distrito 09d19	27/7/20	3/9/20												
	Ing. Rosalía Flores Cantos P.L.D.Q.R Jefa Distrital De Uarh	27/7/20	3/9/20												
	Eco. Roberto Santo Suarez P.L.D.Q.R Director Distrital	27/7/20	3/9/20												
	Junta Distrital De Resolucion De Conflicto Del Distrito 09d19 Daule- Nobol Y Santa Lucia	27/7/20	3/9/20												
	Dra. Monserrat Creamer Guillen P.L.D.Q.R Ministra De Educación	27/7/20	3/9/20												
354 10/7/20	Procuraduría General Del Estado	14/8/20	3/9/20	18/9/20	<=15d	13/11/20									Citación y contestaciones
	Dr. Jaime Gustavo Enriquez Yépez	14/8/20	3/9/20												
	Ab. Adrian Victor Esquerre Melet	14/8/20	3/9/20												
	Dra. Paulina Salome Trujillo	14/8/20	3/9/20												
	Dr. Jaime Gustavo Enriquez Yepez	14/8/20	3/9/20												
	Compañía De Transporte Jarrin Carrera Cia Ltda	14/8/20	3/9/20												
	Jueces Del Tribunal Distrital De Lo Contencioso Administrativo Con Sede En El Distrito Metropolitano De Quito, Prov. Pichincha	14/8/20	3/9/20												
356 13/7/20	Procurador General Del Estado	22/7/20	1/9/20	18/9/20	<=15d	18/09/20									Citación y contestaciones
	Coordinador Zonal 5- Salud Dr. Jorge Luis Romero	22/7/20	1/9/20												
	Ministro De Salud Publica Dr. Juan Carlos Zevallos López	22/7/20	1/9/20			18/09/20	14/10/20	<=30d							
368 15/7/20	Procurador General Del Estado	21/7/20	27/7/20												Citación y contestaciones
	Fabriquequipos C.A.	21/7/20	27/7/20			08/09/20	05/10/20	<=30d							
376 15/7/20	Dr. Inígo Salvador Crespo Procurador General Del Estado	20/8/20				04/12/20	19/12/20	<=15d							Citación y contestaciones
	Dr. Pedro Crespo Crespo En Calidad De Director General Del Consejo De La Judicatura	20/8/20				05/12/20	20/12/20	<=15d							

Número de Proceso 09802/ Acta de sorteo	Institución pública demandada	Calificación	Razón de envío a citaciones	Citaciones realizadas	Citaciones- Razón de envío a citaciones	Razón de envío a citaciones Deprecatorio/Comisión	Citaciones realizadas Deprecatorio	Citaciones- Razón de envío a citaciones	Convocatoria a Audiencia Preliminar	Fecha fijada para Audiencia Preliminar	Audiencia Preliminar	Convocatoria de Juicio	Audiencia de Juicio	Sentencia	Fase
435 5/8/20	Procurador General Del Estado	28/8/20	9/9/20	22/9/20	<=15d										Citación y contestaciones
	Administrador De Contrato , Del Ministerio De Educacion	28/8/20	9/9/20												
	Coordinacion Zonal 5 Del Ministerio De Educacion	28/8/20	9/9/20												
	Ministerio De Educacion	28/8/20	9/9/20												
436 5/8/20	Delegado Distrital Del Guayas De La Procuraduria General Del Estado	24/8/20	9/9/20	22/9/20	<=15d	18/09/20									Citación y contestaciones
	Mgs. Carlos Patricio Tamayo Delgado-Director General Del Iess	24/8/20	9/9/20			19/09/20	20/10/20	<=30d							
	Mgs. Cesar Torres Gutierrez-Gerente General Del Hospital De Especialidades Dr. Teodoro Maldonado Carbo, Iess	24/8/20	9/9/20	15/10/20	<=30d										
	Abg. Ricardo Gabriel Ron Velez - Director Provincial Del Guayas Iess	24/8/20	9/9/20	15/9/20	<=15d										
456 6/8/20	Procurador General Del Estado	24/8/20	18/9/20	22/9/20	<=15d										Citación y contestaciones
	Ab. Daniel Fernandez De Cordova, Director Nacional De Responsabilidades De La Contraloria General Del Estado	24/8/20	18/9/20	22/9/20	<=15d										
	Dr. Pablo Cely De La Torre En Su Calidad De Contralor General Del Estado	24/8/20	18/9/20												
459 11/8/20	Procurador General Del Estado	26/8/20	9/9/20	16/12/20	<=90d	18/09/20									Citación y contestaciones
	Dr. Pablo Celi De La Torre - Contraloria General Del Estado	26/8/20	9/9/20			19/09/20	16/11/20	<=60d							
460 11/8/20	Procuraduria General Del Estado	18/8/20	16/10/20	8/12/20	<=60d										Citación y contestaciones
	Superintendencia De Compañías, Valores Y Seguros Representada Por El Doctor Victor Anchundia Places	18/8/20	16/10/20												
472 12/8/20	Procuraduria General Del Estado	22/9/20	28/10/20												Citación y contestaciones
	Superintendencia De Compañías, Valores Y Seguros, Cuya Maxima Autoridad Es El Ab. Victor Anchundia Places	22/9/20	28/10/20												
474 13/8/20	Procurador General Del Estado	10/9/20	8/10/20	11/11/20	<=30d										Citación y contestaciones
	Ministro De Defensa Nacional Del Ecuador Raul Jarrin Roman	10/9/20	8/10/20												
475 13/8/20	Procurador General Del Estado	1/9/20	10/9/20	22/9/20	<=15d										Citación y contestaciones
	Econ.Veronica Artola Jarrin Gerente General Del Banco Central Del Ecuador	1/9/20	10/9/20	6/10/20	<=30d										
481 17/8/20	Iñigo Salvador Crespo/ Procurador General Del Estado	24/8/20				10/11/20									Citación y contestaciones
	Calm. Brumel Vásquez Bermudes / Presidente Del Consejo De Tripulantes	24/8/20													
	Darwin Jarrin Cisnero O Quien Haga De Sus Veces / Comandante General De La Armada Del Ecuador	24/8/20					10/11/20	19/12/20	<=30d						

[illegible]