

Sobre la legalidad y la seguridad jurídica a partir de lo contencioso administrativo

José Meythaler

La pobre evolución del Derecho Administrativo en Ecuador ha impedido que una parte importante del poder que ostenta la función pública sea racionalizado en miras a lograr un sistema de relación individuo-Estado menos abusiva. Parece evidente que a pesar de los importantes esfuerzos legislativos, representados en las normas sobre proceso administrativo que contiene la Ley de Modernización del Estado y en la vigencia del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, nuestro país no ha sabido completar la reforma iniciada por esos importantes cuerpos de normas, y más bien se empieza a notar un retorno a viejas concepciones jurídico-administrativas, que tienden a devolver poder real a la función pública, lo cual se traducirá en un abuso de la aplicación del Derecho y en una disminución de los derechos y garantías de los individuos en sus relaciones con el Estado y la burocracia.

Resulta ilustrativo ratificar este criterio al analizar que la reforma del Derecho Público en Ecuador iniciada en 1993 con la expedición de la Ley de Modernización del Estado, no ha significado que se toquen asuntos relativos a lo contencioso administrativo, por ejemplo, o que se continúe con la reforma y uniformidad de los procesos administrativos. Los temas pendientes de una reforma modernizadora forman una larga lista que podría estar integrada por las presunciones de los actos administrativos, la ejecución del silencio positivo, la inexistencia de los actos administrativos con vicios muy graves y la responsabilidad administrativa, entre otros. De momento, lo administrativo sigue siendo un tema complejo y laberíntico, sin una columna vertebral que debería consistir en un sistema de normas de general aplicación a todos los procesos administrativos, en la actualidad inexistente, y con un proceso contencioso tan tortuoso y formalista que ha impedido que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo ejerzan verdaderamente el papel de tutela judicial de los ciudadanos para el que fueron creados.

Puesto que el camino de la reforma del Derecho Administrativo todavía dista mucho de ser recorrido, resulta importante que las universidades ejerzan la presión necesaria

para lograr el cambio jurídico que merece nuestro país y sus ciudadanos, entendiendo dos premisas básicas: la ley es un límite de la libertad individual y social, la racionaliza, la hace responsable. Y esa libertad racionalizada sufre grave quebranto cuando la ley es interpretada y aplicada con abuso, con discrecionalidad, con mala fe o con ignorancia por quienes son los ejecutores del poder del Estado.

Así como los modernos Principios de Derecho Administrativo exigen capacidad, preparación y buen uso del poder por parte de los funcionarios que ejecutan las potestades del Estado, tales características serían intrascendentes al ser logradas de manera general si no tenemos leyes que estén en posibilidad de dar un mejor trato al ciudadano. La aplicación honrada del Derecho Público y la renovación de las normas jurídicas tutelares del acto administrativo, constituyen dos grandes tareas pendientes para el país, y especialmente para el análisis académico.

Para aumentar la honradez intelectual en la aplicación del poder del Estado, el esfuerzo es de carácter cultural y más específicamente académico; se trata de mejorar los conocimientos de los agentes del Estado, facilitando a la mayoría de éstos el acceso a cursos, seminarios, publicaciones y demás medios de información jurídica permanentes, que haga más realizable en ellos la aplicación de lo jurídico, y se propenda de esta manera a un verdadero servicio público. Lo otro, es decir lo relativo a la reforma legal, podría considerarse a partir de ciertas ideas que han tenido mucho éxito en otros países y que han marcado la pauta de la dirección que tiene el progreso del Derecho Administrativo, algunas de las cuales son:

Lo Contencioso Administrativo.- La actual Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se encuentra integrada por la Ley 035 de 28 de febrero de 1968¹ y por cuatro reformas importantes, todas en Decretos Supremos de la Dictadura del Gral. Guillermo Rodríguez Lara.² Su filosofía obedece a un criterio procesalista-civil, y está compuesto por las mismas etapas de un proceso común, es decir: demanda, contestación a la demanda, pruebas, alegatos y sentencia. En un inicio, las decisiones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo constituían pronunciamientos

de última instancia, lo que se mantuvo con la reforma legal que permitió la descentralización de esta jurisdicción y la consecuente creación de tribunales similares en las ciudades de Guayaquil, Cuenca y Portoviejo. Actualmente, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo constituyen tribunales de instancia, y sus decisiones son susceptibles de ser casadas ante la Sala de lo Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, a la que se ha trasladado la calidad de Tribunal de Última Instancia y cuyos fallos provocan antecedente jurisprudencial obligatorio siempre que se cumplan los supuestos de la Ley de Casación.

La acción contencioso administrativa se bifurca complejamente en la acción de plena jurisdicción, necesaria para recuperar un derecho subjetivo del recurrente que ha sido cuestionado o negado por la autoridad, y en la acción objetiva, que tiende a la anulación de los actos creados sin específica determinación de un destinatario, cuando los mismos contrarían a la ley. El propósito es lograr el imperio de la ley, y es por ello que no existe un plazo que haga caducar el derecho a plantear esta acción, lo cual en cambio es propio del recurso de plena jurisdicción, que caduca en el término de 90 días de expedido y notificado el acto administrativo cuya impugnación se materializa por intermedio de este recurso.³ Para cualquiera de los dos recursos se requiere demostrar un interés directo, o sea que el demandado sea titular de un derecho que ha sido afectado de alguna manera por el acto que impugna. Por excepción, hay una acción en la cual el actor no es una persona de derecho privado, sino el órgano o entidad pública que busca con su demanda que el Tribunal deje sin efecto un acto que no puede eliminarlo a pesar de ser su autor. Se trata del recurso de lesividad.

El demandado lo es por lo general la autoridad de la que proviene el acto que se impugna, aunque también pueden ser sujeto pasivo de este tipo de juicios las personas naturales o jurídicas a cuyo favor derivaren derechos del acto o disposición. Tan importante es este último punto, que la ley obliga al Ministro de Sustanciación a hacer conocer la demanda a la persona en cuyo beneficio se haya dictado el acto así no lo haya pedido expresamente el actor en su demanda. Por otra parte, se admite la intervención en el proceso de cualquier persona que tenga interés directo en el mantenimiento del acto, a quien se le considera procesalmente como *parte coadyuvante del demandado*. Esta institución difiere del tercerista coadyuvante del procedimiento civil, en que el soporte del coadyuvante es a favor del demandado, y no del actor, lo cual es propio de la citada tercera civilista.

Puesto que el recurso contencioso-administrativo pretende la tutela de la legalidad en las relaciones Estado-individuo, no es dable que subsista como un proceso entre personas de derecho privado; es decir, no hay proceso contencioso-administrativo en la medida en la cual uno de los demandados no sea un órgano o entidad pública. De todas maneras, hay una sola excepción a la regla, y ésta es que entre los demandados se cuente a una persona privada beneficiada por el acto que se impugna, y que quede como único sujeto pasivo del proceso ante un eventual allanamiento de la autoridad demandada. En este supuesto, el artículo 54 de la Ley manda a que se dicte sentencia, aceptando la demanda, *salvo si ello implicara infracción manifiesta al ordenamiento jurídico, en cuyo caso - el Tribunal- dictará la sentencia que estime legal.*

La pregunta más interesante a este respecto es la que si es posible que el proceso subsista con una persona privada, *coadyuvante del demandado*, una vez que la entidad u órgano público se retira del juicio asimismo por allanamiento. Parecería que la respuesta en este caso, al ser el tercero un *coadyuvante* de la autoridad demandada, es que su presencia procesal se justificaría en la medida en la cual exista esa autoridad demandada a la cual ayudar;⁴ pero al no ser parte procesal independiente de la autoridad demandada, el proceso tendría que necesariamente someterse a la situación prevista en el artículo 54 mencionado en el párrafo anterior, es decir a que el Tribunal acepte la demanda o dicte la sentencia que considere apropiada, en cuyo supuesto el coadyuvante carecería del derecho de oponerse al fallo por vía del recurso de casación, lo cual en cambio es un derecho inobjetable de cualquier demandado, entre éstos una persona de derecho privado que así haya sido considerada dentro del juicio contencioso.

En lo demás, el proceso contencioso administrativo tiene muchas semejanzas con los juicios sumarios: no hay reconvencción; las excepciones deben ser resueltas en sentencia; y, la prueba, de ser necesaria, debe agotarse en el término de 10 días, y la sentencia en 12 días más. Sobre la prueba, cabe mencionar que no cabe la confesión judicial del representante del órgano o entidad demandada, sino su informe sobre las preguntas que el actor o la Sala formulen, y que la autoridad demandada deberá acompañar a la contestación a la demanda los documentos en que funda su oposición o señalar el lugar en que éstos se encuentren. Las pruebas pueden ser actuadas de oficio. Y sobre la sentencia, salta a la vista que el propósito del legislador es evitar una demora excesiva del proceso, pero al igual que sucede con el resto de la administración de justicia, la expedición de la sentencia es tradicionalmente tan demorada que hacen del recurso contencioso administrativo una opción procesal poco interesante. De hecho, esa lentitud constituye el principal obstáculo para que la jurisdicción contencioso administrativa pueda desempeñar el papel tutelar que le corresponde. Sorprende gravemente que el Tribunal no pueda ordenar la suspensión del acto o resolución impugnada en forma previa a dictar sentencia, ni siquiera en aquellos casos en que la ilegalidad es burdamente manifiesta, o en aquellos en que puede suplirse la ejecución del acto o resolución por una fianza suficiente. De hecho esta última opción sólo es aplicable al caso de créditos fiscales que son impugnados ante esos Tribunales.

Toda reforma al sistema contencioso administrativo debería tener como mira plasmar en los hechos procesales la necesidad de que el individuo afectado por actos de autoridad abusivos, pueda recuperar lo antes posible sus derechos afectados total o parcialmente por ese abuso. En esa dirección, varias son las reformas que se vuelve necesario debatirlas:

1. La recuperación de la agilidad procesal, y por ello la expedición de la sentencia sin necesidad del término de prueba como regla general. La etapa probatoria sólo debería abrirse en aquellos casos en que la controversia indispensablemente requiere de pruebas adicionales a aquellas que deben acompañarse a demanda y contestación a la demanda.

No hay que olvidar que el proceso contencioso administrativo es el típico juicio en el que se ventilan asuntos de puro derecho, y especialmente en el recurso de anulación u objetivo, en el que se pretende, exclusivamente, cotejar la norma impugnada con la ley, y determinar si hay o no un vicio de legalidad en el acto que amerite que se declare su nulidad.

La reforma debería determinar que actor y demandado acompañen las pruebas que justifiquen sus pretensiones; que la etapa probatoria sea abierta por excepción y no como regla general; que el Tribunal actúe rígidamente en la pertinencia de la prueba al caso concreto, rechazando aquellas que no son importantes para resolver el fondo de la cuestión; y, que se establezca responsabilidades civiles en la propia sentencia para las autoridades que hayan dictado el acto o resolución con manifiesta ilegalidad. Parte de las consecuencias jurídicas previstas en la sentencia debería referirse al reconocimiento retroactivo de los derechos de los particulares que se hayan afectado por el acto o resolución impugnada; y como la excesiva demora en la administración de justicia en este tipo de casos podría lesionar la seguridad jurídica, el término para dictar sentencia no debería ser incumplido sin consecuencias civiles y administrativas para los ministros. El recurso de casación de una sentencia que declare la ilegalidad o la nulidad de un acto, debería suspender los efectos de la misma sólo en el supuesto de que la Corte Suprema así lo declare en su primera providencia, atento el bien jurídico disputado y su trascendencia social. En los otros casos, cabría esta misma suspensión, siempre que el Estado afiance los eventuales daños y perjuicios que puedan causarse al afectado, y, si no lo hace, el acto o resolución impugnada quedaría sin efecto, es decir el recurso de casación podría ser planteado en el efecto suspensivo.

Habría que hacer un análisis prolijo respecto de la variedad de actos administrativos a fin de determinar en qué tipo de actos podría aplicarse un efecto suspensivo del recurso de casación, pero de momento parecería lógico que tal efecto no se aplicaría a aquellos actos que crean derechos a los particulares, en cuyo supuesto sería imprescindible agotar el recurso de casación para verificar si dicho derecho efectivamente se plasma con la sentencia de la Corte Suprema. Éste es un tema de cuidadoso análisis, y es por ello que valdría la pena enfocarlo por separado.

Estas reformas deberían buscar en todo caso un equilibrio entre la agilidad, como sinónimo de efectiva tutela, y la legalidad.

2. Otra reforma importante es el conceder a los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo la facultad de suspender los efectos de los actos administrativos cuya impugnación conozcan, y en cualquier momento del juicio antes de sentencia, cuando a criterio de los mismos resulte evidente la afección a las leyes o se pueda producir, con el cumplimiento del acto impugnado, un daño económico de difícil reparación.

La suspensión judicial de los actos no implicaría anticipación de criterio, y la misma duraría hasta cuando se dicte sentencia.

Resulta muy gravoso por la legalidad y para los derechos de los individuos afectados, el que las presunciones de validez y ejecutoriedad de los actos administrativos se manejen más que como una prueba dentro del proceso contencioso administrativo -concretamente, como una cualidad del acto o resolución impugnada que obliga a su cumplimiento- evitándose así que los Ministros de cada Tribunal puedan analizar si esas presunciones admiten su vigencia durante toda la fase del juicio, y hasta cuando se dicte sentencia. Ésta ha sido una de las causas más importantes para disuadir el uso de la jurisdicción contencioso administrativa, y ha servido como un sustento enorme para mantener el sistema de abuso y autoritarismo en el país. Hay circunstancias en que la ilegalidad puede generar iguales o peores efectos que la inconstitucionalidad, y es por ello que resulta incompleto que el sistema de protección de las garantías ciudadanas prevea exclusivamente al amparo como medida de protección constitucional. El sistema debería ser complementado con una limitación judicial de las presunciones de los actos administrativos, dando a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo la facultad de apreciar si esas presunciones acompañan al acto impugnado durante toda la tramitación de la demanda, o quedan limitadas en sus efectos, hasta la sentencia, a ser mera prueba dentro del proceso, desechándose el otro efecto, mucho más importante, de obligar a los particulares a su cumplimiento.

De lo que se trata es que el individuo afectado por un acto cuya impugnación promueve ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo pueda solicitar de dicho Tribunal que en cualquier estado del juicio, y especialmente en su primera providencia, suspenda la ejecución del mismo hasta cuando dicte sentencia. Hay circunstancias en las cuales es preferible sacrificar el principio de autoridad, larga e irreductiblemente defendido por la escuela clásica del Derecho Administrativo ecuatoriano, en aras de proteger la legalidad y los derechos de los individuos en sus relaciones con el Estado. Resulta del todo evidente que esa relación es tan desproporcionada a favor de quien representa al Estado, que una reforma en este sentido tendería a lograr un mejor equilibrio de la misma. Nada más útil que un Tribunal integrado por tres ministros especializados en lo Administrativo, disponga de la facultad de acudir en ayuda del más débil de la relación individuo-Estado, dejando temporalmente sin aplicación aquellos actos cuya ilegalidad aparezca como evidente, o cuyo daño económico o jurídico no pueda ser fácilmente reparado.

En aras de un necesario equilibrio jurídico, cabría conceder a la autoridad el derecho de afianzar los potenciales perjuicios al impugnante y conseguir de esta manera que, no obstante la orden de suspensión de los efectos del acto o resolución impugnada por parte del Tribunal, tal acto se cumpla de todas maneras.

Otro elemento de equilibrio sería detallar con absoluta precisión, y de manera restrictiva, los casos en los cuales el Tribunal podría suspender los efectos de los actos impugnados: los manifiestamente ilegales; los que constituyan delito; los que no provengan del Presidente de la República, etc.

Esta eventual reforma debería ser analizada en conjunción con la agilidad que debe darse al proceso contencioso administrativo, y que lo he analizado en el numeral anterior.

3. Otra de las reformas a analizarse sería el armonizar la jurisprudencia en base a disposiciones más específicas de la ley. Es casi un fenómeno universal el que la doctrina y la jurisprudencia sean fuentes muy importantes del Derecho Administrativo, a lo que se añade la característica propia de nuestro país de tener muy poca legislación en esta área del Derecho.

Hay varios temas en los cuales la jurisprudencia de la actual Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Administrativo, ha resultado gravitante para aclarar vacíos legales importantes, como lo es, por ejemplo, el silencio administrativo positivo; los efectos de la notificación del acto administrativo; la forma de motivación de los actos administrativos, y más. Toda esta importante contribución al avance del Derecho Administrativo puede quedar trunca en la medida en la cual no se sistematice la recopilación y aplicación de los precedentes jurisprudenciales obligatorios, aún a costa de errores jurídicos, como el derivado de varias sentencias recientemente expedidas en las cuales se amplía el término de 15 a 60 días para que las entidades dependientes de la Función Ejecutiva expidan la resolución que corresponda a una solicitud o reclamo de un particular, lo cual implica una confrontación con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado que establece invariablemente el término de 15 días para que aquello ocurra, salvo que una ley especial señale un plazo distinto. La sistematización debería convertirse en una obligación legal, y bajo la directa supervisión de la Sala de lo Administrativo de la Corte Suprema de Justicia debería editarse, publicarse en el Registro Oficial y ordenarse a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo la aplicación de los nuevos precedentes jurisprudenciales. Esto pondría orden, coherencia y disciplina conceptual a la administración de justicia en el área contencioso administrativa y frenaría ciertamente los intentos regresivos en materia de aplicación judicial de la ley, como resulta el caso del juicio 3337, sentenciado por la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito, en el cual aparecen declaraciones como la siguiente: *La competencia en razón del tiempo afecta a la validez del acto administrativo, cuando este ha sido expedido fuera de los plazos y términos establecidos en la ley, ya que en este caso, la autoridad pública toma resolución, cuando la capacidad jurídica entregada por la ley ha precluido, con relación exclusivamente al caso concreto materia de la resolución. En la especie es evidente que el Consejo (se refiere a la autoridad demandada) tomó la decisión y se formalizó con la expedición del Acuerdo Interministerial impugnado, dentro del término legalmente asignado al efecto. La norma del Art. 28 de la Ley de Modernización no condiciona la ocurrencia del silencio administrativo a la notificación de la resolución pública, sino a la falta de resolución....*⁵

Estas declaraciones de la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo desconocen una posición uniforme de la Jurisprudencia Ecuatoriana y sus

efectos serían tremendamente perjudiciales para los individuos, los cuales se verían enfrentados a la situación de no poder llevar a la práctica casi nunca los efectos de la aceptación tácita, pues, consulto, si la obligación de la autoridad sería la de simplemente expedir dentro de 15 días la resolución, pero notificar esa resolución en cualquier tiempo posterior a esos 15 días, el afectado quedaría sujeto a la discrecionalidad del agente del Estado, el cual podría manejar los tiempos y las resoluciones a su mejor conveniencia. Desde hace mucho tiempo atrás, el criterio de la Jurisprudencia Ecuatoriana ha quedado plasmado en sentencias como la que sigue: *El acto administrativo, llámese acuerdo, resolución o decisión, no se encuentra acabado hasta que se notifica debidamente, porque la notificación es, en cierto modo, la última fase de elaboración de un acto administrativo. Es la diligencia que complementa y concluye una determinación de la Administración Pública. Sin ella el acto no logra plena sustantividad...*⁶ Este razonamiento es perfectamente concordante con los más recientes fallos de la Sala de lo Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, quien, por ejemplo, en el juicio 370/2000, manifestó en sentencia lo que sigue: *La notificación con el acto administrativo no constituye mera formalidad en tanto en cuanto solo por este conducto se puede conocer de la realización del acto administrativo...*⁷ Este pronunciamiento también ha sido recogido en el fallo dictado dentro del juicio 311/2000, y forma parte de un esquema legal y conceptual que considera a la notificación el único requisito de vigencia del acto administrativo, de tal suerte que sin notificación no hay acto oponible al interesado; y si el acto no es oponible al interesado, mal puede exigirse a éste que sufra las consecuencias de la omisión de la autoridad de no haber completado la formación de ese mismo acto con su notificación.

Si la jurisprudencia fuere debidamente organizada y sistematizada, ningún pretexto habría para quienes tienen la obligación de aplicar la ley a los casos concretos en cuanto al deber que tienen de evitar la discusión estéril de asuntos ya resueltos, y que lo que provocan es la angustia a los individuos afectados por actos de abuso de autoridad.

No hay peor sistema de Derecho Administrativo que aquel en el cual no sólo que la relación individuo-Estado es desproporcionada, sino que los jueces encargados de la tutela administrativa del individuo ejercen su actividad en defensa de prerrogativas públicas injustas y hasta abiertamente ilegales, como es éste el caso.

4. Finalmente, hay un tema sobre el cual es necesario reflexionar: el recurso de casación contiene normas uniformes para todas las áreas del Derecho, excepto para lo penal, reglada como está tal materia por el Código de Procedimiento Penal.

En lo Administrativo, el artículo 14 de la Ley de Casación contradice la naturaleza tutelar de este campo del Derecho al exigir de los ministros el que se pronuncien sobre el fondo de la cuestión en base a los méritos del proceso una vez, lo cual podría significar que se dicten sentencias con sacrificio de la legalidad.

Si bien es cierto que hay pocos Ministros de la actual Corte Suprema que han forzado la correcta interpreta-

ción de esta norma, como lo ha hecho varias veces la Primera Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, no es menos cierto que sólo de esa manera se logra una mejor administración de justicia. De hecho, tal Primera Sala de lo Civil, en el juicio 199-99, se pronunció de la siguiente manera: *...Al haber el Tribunal de apelación, aplicado indebidamente las normas legales citadas, es procedente casar la sentencia de segunda instancia y dictar la que corresponda en cumplimiento de lo que dispone el Art. 14 de la Ley de Casación, asumiendo esta Sala, desde este momento, las facultades de un Tribunal de Instancia, conforme así lo expresa la doctrina y entre ellos el autor español Manuel de Plaza, quien en su obra "La Casación Civil" dice: una vez dictada la sentencia que se llama de fondo, dicta la de instancia y, por un momento, se convierte en Tribunal de esta clase, y señala en la expresada resolución, los efectos que la casación ha determinado en la resolución de los Tribunales a quo (Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1994, p. 464); coincidente con este criterio es lo expresado por Fernando de la Rúa, que dice: Si el Tribunal estimare que la resolución impugnada ha violado o aplicado erróneamente la ley, la casará y resolverá el caso conforme a la ley y a la doctrina cuya aplicación se declara ... Se concede al Tribunal de Casación la función francamente positiva de aplicar concretamente la norma debida al caso sometido a su decisión, a la manera de una tercera instancia in jure (El Recurso de Casación en el Derecho Positivo Argentino, editor Víctor P. De Zabala, Buenos Aires, 1968, p. 250) y por el autor colombiano Alvaro Pérez Vives, que manifiesta que cuando la Corte halla que es del caso invalidar el fallo recurrido, así lo declara y procede a continuación a dictar la sentencia de instancia. En tal evento, la parte resolutive estará compuesta por una decisión de casación y un fallo de instancia (El Recurso de Casación en Materias Civil, Penal y del Trabajo, 2da. edición, Librería Americana, Bogotá, 1946, p. 144, 145) (los subrayados son míos).⁸*

Contrariamente a esta posición jurisprudencial de la Primera Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia,⁹ la Sala de lo Administrativo se ha negado en redondo a considerarse un Tribunal de Instancia para efectos de dictar la sentencia que corresponda en sustitución de la que debe ser casada. Dentro del juicio 310/1999, dicha Sala en auto de 30 de julio de 2001, manifestó, entre otras cosas, lo que sigue: *... Lo anterior nos demuestra el absurdo de pretender que si la Sala decide casar una sentencia pase a ser un tribunal de instancia. Semejante disparate jurídico demuestra una confusión entre el recurso extraordinario de la casación con el tan diferente de tercera instancia.*¹⁰ Este razonamiento deja de lado un aspecto substancial: que lo contencioso administrativo tiende a la reparación de la legalidad, afectada por un acto o resolución de autoridad que ha sido expedido en violación de lo que dicha legalidad dispone. Se trata por lo mismo de una actuación judicial tendiente a verificar si las actividades del

funcionario público son consecuentes con los límites de su competencia y si los derechos del individuo que impugna ese acto o resolución, han resultado afectados. Luego de esa verificación, el Tribunal ratifica el acto o resolución por no encontrar méritos para cuestionarlo; o, como en la mayoría de los casos, declara la ilegalidad o la nulidad de ese acto y repone el Derecho a su correcto estado.

En esas circunstancias, no es dable suponer que por errores en la casación o por cualquier otro vicio procesal, inclusive aquellos relativos a la valoración de la prueba, puede declararse válido un acto que la ley lo considera ilegal o nulo. No hay norma jurídica en el Derecho Ecuatoriano que permita que a pretexto de guardar las formas procesales, se mantenga la vigencia de un acto o resolución que debe ser extinguido por decisión de los jueces. Y es por ello que todo el sistema procesal contencioso-administrativo, inclusive el relativo a la casación, debe ser reelaborado en base al principio de que el juez, en ningún caso, puede permitir que subsista un acto viciado, así aquello implique a la Sala de lo Administrativo el volverse un tribunal de instancia, o valorar nuevamente la prueba.

Hay materias, como la Administrativa, en la cual las formas procesales son secundarias. Lo importante es la defensa de la legalidad y el castigo procesal del abuso del poder.

LO QUE SE PRETENDE CON LAS REFORMAS LEGALES

Se trata de llegar a niveles de legalidad más apropiados a la necesidad de seguridad jurídica que tiene el país.

Si la falta de garantías de los derechos de los ciudadanos sigue siendo la principal característica de Ecuador como sociedad organizada, entonces nos toca analizar las causas más profundas de la ilegalidad para luego buscar reformas que defiendan al individuo y al inversionista.

Es de trascendencia para el país, y posiblemente uno de los objetivos de Estado, el que al país se le conozca internacionalmente por el respeto a sus leyes y no por los niveles escandalosos de corrupción que subsisten, los cuales podrían verse seriamente afectados si estamos en capacidad de crear estructuras judiciales modernas, dotadas de mecanismos procesales para el control ágil de la legalidad. Si un Tribunal, en días o semanas podría por ejemplo, suspender normas tributarias abusivas; actos que lesionan el patrimonio o los derechos individuales y especialmente los económicos; y en fin, resoluciones manifiestamente ilegales y abusivas; si hubiere una especie de amparo de la legalidad a cargo de Ministros de gran formación y experiencia, parecería que habríamos dado un importante paso para modernizar las estructuras jurídicas del país.

Este artículo tiende a aportar ideas al debate del control de la legalidad, y a motivar un mayor esfuerzo académico de las universidades para que trabajen más activamente en la definición de los objetivos nacionales.

NOTAS

1. R.O. No. 338, del 18 de marzo de 1968.
2. Los Decretos Supremos, son los números: 1077 (R.O. No. 668, del 28 de octubre de 1974), 1065-A (R.O. 668, del 28 de octubre de 1974), 606 (R.O. 855, del 29 de julio de 1975) y 611 (R.O. 857, del 31 de julio de 1975).
3. Una Resolución Obligatoria del H. Tribunal de lo Contencioso Administrativo determinó que el término de 3 meses al que se refiere el artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa debe ser interpretado como 90 días término (R.O. 476, sup, del 10 de julio de 1986).
4. *Coadyuvar- Contribuir, auxiliar, asistir o ayudar a la consecución de alguna cosa / Litigar en igual sentido que una parte, pero con cierta independencia.*- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Guillermo Cabanellas, Ed. Heliasta, ed. 1996, Tomo II.
5. Juicio 3337-96, Novartis vs. Consejo Nacional de Fijación de Precios de Medicamentos, sentencia del 16 de noviembre de 2001.
6. Espinoza, Galo, *Diccionario de Jurisprudencia Contencioso Administrativa*, Publicaciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ed. 1992, p. 72.
7. Juicio 370/2000, Productos Adams vs. Procuraduría General del Estado, sentencia del 23 de noviembre de 2001, no publicada en el Registro Oficial al tiempo de redactarse este artículo.
8. La sentencia 199-99 está publicada en el R.O. 211, del 14 de junio de 1999.
9. De hecho, existen pronunciamientos similares en las siguientes sentencias, convirtiéndose a tal criterio en un antecedente jurisprudencial obligatorio: 88-2001 (R.O. del 10 de mayo de 2001), 334 (R.O. 202 del 13 de noviembre de 2000), 320 (R.O. del 10 de noviembre de 2000), 298/2000 (R.O. del 31 de octubre de 2000), 264/2000 (R.O. del 2 de agosto de 2000) y 287 (R.O. del 14 de agosto de 2000).
10. La sentencia dictada dentro del juicio 310/1999 no ha sido publicada en el Registro Oficial al momento de elaborar este artículo.