



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**TEMA:**

**El Interés en los Mecanismos de Impugnación de los Actos  
Administrativos**

**AUTORA:**

**Ycaza Gómez María Gabriela**

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de  
Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**

**TUTOR:**

**Elizalde Jalil, Marco Antonio, Phd.**

**Guayaquil, Ecuador**

**26 de febrero del 2021**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS**

**CARRERA DE DERECHO**

### **CERTIFICACIÓN**

Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por **Ycaza Gómez, María Gabriela**, como requerimiento para la obtención del título de **Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**.

**TUTOR**

f. \_\_\_\_\_  
**Elizalde Jalil, Marco Antonio, Phd.**

**DIRECTOR DE LA CARRERA**

f. \_\_\_\_\_  
**Lynch Fernández, María Isabel, Mgs.**

**Guayaquil, a los 26 días del mes de febrero de 2021**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

## **DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

**Yo, Ycaza Gómez, María Gabriela**

### **DECLARO QUE:**

El Trabajo de Titulación, “**El Interés en los Mecanismos de Impugnación de los Actos Administrativos**” previo a la obtención del título de **Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

**Guayaquil, 26 de febrero de 2021**

**LA AUTORA**

f. \_\_\_\_\_  
**Ycaza Gómez, María Gabriela**



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS**

**CARRERA DE DERECHO**

## **AUTORIZACIÓN**

**Yo, Ycaza Gómez, María Gabriela**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, “**El Interés en los Mecanismos de Impugnación de los Actos Administrativos**”, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

**Guayaquil, 26 de febrero de 2021**

**LA AUTORA:**

f. \_\_\_\_\_  
**Ycaza Gómez, María Gabriela**

**URKUND**

**Documento** [TESIS GABRIELA YCAZA TUTOR DR. ELIZALDE.docx](#) (D97032135)

**Presentado** 2021-03-02 16:50 (-05:00)

**Presentado por** Maritza Ginette Reynoso Gaute (maritza.reynoso@cu.ucsg.edu.ec)

**Recibido** maritza.reynoso.ucsg@analysis.orkund.com

**Mensaje** Tesis Gabriela Ycaza Tutor Dr. Elizalde [Mostrar el mensaje completo](#)

0% de estas 17 páginas, se componen de texto presente en 0 fuentes.

Lista de fuentes Bloques

| + | Categoría            | Enlace/nombre de archivo |
|---|----------------------|--------------------------|
| + | Fuentes alternativas |                          |
| + | Fuentes no usadas    |                          |

0 Advertencias. Reiniciar Exportar Compartir

f. \_\_\_\_\_  
**Elizalde Jalil, Marco Antonio**

f. \_\_\_\_\_  
**Ycaza Gómez, María Gabriela**

## **AGRADECIMIENTO**

A mis padres y hermanos, por siempre estar ahí.

A mi tía Cynthia, por ser incondicional.

Al Dr. Johnny De La Pared, por ser un constante guía.

## **DEDICATORIA**

A mi familia.



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y  
POLÍTICAS  
CARRERA DE DERECHO**

**TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN**

f. \_\_\_\_\_

**García Baquerizo, Jose Miguel, Mgs.**

DECANO

f. \_\_\_\_\_

**Reynoso de Wright, Maritza Ginette**

COORDINADOR DEL ÁREA O DOCENTE DE LA CARRERA

f. \_\_\_\_\_

OPONENTE



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**Facultad:** Jurisprudencia  
**Carrera:** Derecho  
**Período:** UTE B-2020  
**Fecha:** 26 de febrero de 2021

### ACTA DE INFORME FINAL

El abajo firmante, docente tutor del Trabajo de Titulación denominado “*El Interés en los Mecanismos de Impugnación de los Actos Administrativos*” elaborado por la estudiante *María Gabriela Ycaza Gómez*, certifica que durante el proceso de acompañamiento dicho estudiante ha obtenido la calificación de **10 (DIEZ)**, lo cual la califica como **APTA PARA LA SUSTENTACIÓN**.

---

**Elizalde Jalil, Marco Antonio**

## INDICE

|  |            |
|--|------------|
| <b>Resumen .....</b>   | <b>XI</b>  |
| <b>Abstract .....</b>  | <b>XII</b> |
| <b>Capítulo I: La Posición Jurídica del Administrado Frente a la Administración Pública</b>        | <b>2</b>   |
| <b>2. El Derecho Subjetivo.....</b>  | <b>3</b>   |
| <b>3. El Interés en la legislación española .....</b>  | <b>4</b>   |
| El interés legítimo.....   | 5          |
| El interés simple o el mero interés.....   | 7          |
| <b>4. Concepto de Interés en la legislación ecuatoriana .....</b>                                  | <b>8</b>   |
| <b>Capítulo II: Mecanismos de Impugnación y la Problemática en la Legislación Ecuatoriana.....</b> | <b>12</b>  |
| <b>5. Del Procedimiento Administrativo .....</b>   | <b>13</b>  |
| <b>6. Del Proceso Contencioso Administrativo .....</b>   | <b>15</b>  |
| Acción de plena jurisdicción o subjetiva. ....   | 16         |
| Acción de anulación objetiva o por exceso de poder.....  | 17         |
| Problema y análisis de jurisprudencia. ....  | 17         |
| <b>CONCLUSIONES .....</b>  | <b>21</b>  |
| <b>RECOMENDACIONES .....</b>   | <b>23</b>  |
| <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>   | <b>24</b>  |

## **Resumen**

La relación jurídica entre el administrado y la Administración Pública siempre ha sido objeto de estudio. Los actos administrativos emitidos por autoridad competente, si bien gozan de legitimidad y ejecutoría, pueden ser impugnados por quien se crea facultado, ya sea siguiendo un procedimiento administrativo o judicial. Depende del Derecho Subjetivo o del interés que invoque el administrado, el tipo de acción que se inicie. El presente trabajo pretende realizar un análisis de cómo afecta esta calidad, para que el administrado accione el órgano correspondiente, cuáles son las consecuencias y qué problemas presenta la legislación actual con respecto a la tramitación de estas impugnaciones.

**Palabras Claves:** Derecho Subjetivo, Interés Directo, Interés Legítimo, Impugnación.

## **Abstract**

The legal relationship between the administered and the Public Administration has always been an object of study. Administrative acts issued by a competent authority, although they enjoy legitimacy and enforceability, may be challenged by whoever is empowered, either following an administrative procedure or by activating the judicial system. It will depend on the action that is presented or the procedure that is initiated, whether the administered holds a subjective right, or believes to have a legitimate interest. The present work aims to carry out an analysis of how this quality affects, so that the subject can act on the corresponding way, what are the consequences and what problems the current legislation presents regarding the processing of these challenges.

**Key Words:** Subjective Right, Direct Interest, Legitimate Interest, Challenge.

## **Capítulo I: La Posición Jurídica del Administrado Frente a la Administración Pública**

Previo a iniciar el desarrollo del presente artículo académico, se debe precisar que, en su concepto amplio y general, entendemos a una persona administrada, como aquella que tiene un tipo de relación con la Administración Pública. El mencionado vínculo, tiene diversas repercusiones y depende de la calidad de relación jurídico-administrativa que exista entre las partes (De Juan Abad, 1962). Como menciona García Enterría, administrado es cualquier persona física o jurídica que es considerada desde una posición privada con respecto a la administración.

Siendo el punto de partida, la relación entre los sujetos, se toma en cuenta la contraposición de los intereses particulares, que defiende el administrado, frente a los intereses generales que defiende la Administración Pública. Al momento de incoar algún reclamo en contra de la Administración, ya sea en vía judicial o en sede administrativa, el particular puede participar a razón de valerse de distintas situaciones jurídicas. En el primer capítulo, se ahondará en el estatus jurídico del que se pueden valer los administrados, dependiendo de la posición en la que se encuentren. Asimismo, se realizará un breve análisis a la legislación española, efectuando una comparación con lo contemplado en la legislación local y el vacío o falta de análisis existente a la hora de pretender encontrar sentido a lo contemplado tanto en el Código Orgánico Administrativo (en adelante “COA”), como en el Código Orgánico General de Procesos (en adelante “COGEP”).

Ahora, como será mencionado en el segundo capítulo del presente, la problemática se centra dentro de los mecanismos de impugnación con los que cuenta el administrado, tanto en la vía administrativa como en la vía judicial. Sobre la primera vía, la problemática se encuentra en el artículo 149 del COA, el cual recoge los supuestos por que una persona puede pasar a ser parte del procedimiento administrativo. De manera concreta, se puede resumir que, aparte de a quien se le ha dirigido el acto administrativo, pueden participar en el mismo aquellas personas que (i) promueva el procedimiento administrativo como titular de derechos e intereses legítimos; (ii) Invoque derechos subjetivos o acredite intereses legítimos, individuales

o colectivos, que puedan resultar afectados por la decisión que adopte en el procedimiento; y, (iii) Acredite ser titular de derechos o intereses legítimos de las asociaciones, organizaciones, los grupos afectados, uniones sin personalidad, patrimonios independientes o autónomos (COA, art. 149, 2017). Por otro lado, en la vía judicial, la problemática se centra en los numerales 1 y 2 del artículo 326 del COGEP.

Visto lo anterior, se procederá a realizar un breve análisis conceptual de lo que implica el término derecho subjetivo y el término interés. Adicionalmente, se analizará cómo la doctrina los ha definido a medida que la sociedad ha evolucionado y cómo varían los conceptos dependiendo de bajo qué legislación se pretendan desarrollar.

### **El Derecho Subjetivo**

Ahora bien, en vista de lo anterior, siendo una de las condiciones para poder iniciar un proceso administrativo que el administrado comparezca como titular de derechos subjetivos es menester ahondar en este concepto. En tal sentido, otorgarle un concepto al derecho subjetivo resulta desafiante, esto se debe a que, a lo largo de los años, se han desarrollado diversas construcciones realizadas por doctrinarios para pretender definir este término. Independientemente, encontramos la definición que expone el profesor De Castro, en la que señala que “Cada situación de poder concreto respecto de una parcela de la realidad social, concedida a la persona como miembro activo de la comunidad jurídica, y a cuyo arbitrio se confía su ejercicio y su defensa (1968)”. Sin embargo, esta es una concepción antigua que, aunque no está equivocada, no enmarca en su totalidad el alcance del término.

Por otro lado, hay conceptos básicos pero muy acertados, por ejemplo, encontramos el de Llambías, quien define que el derecho subjetivo es "la facultad reconocida por el ordenamiento jurídico para exigir de las demás personas un determinado comportamiento" (2004). Básicamente, lo que se concluye es que el derecho subjetivo es un reconocimiento a favor de un sujeto concreto, otorgado por el Derecho, que se lo puede hacer valer ante otros sujetos. Esa definición, al traerla al contexto del presente trabajo, se entiende como el resultado de una actividad relacional entre la Administración Pública y el Administrado. Por tanto, se puede afirmar que el derecho subjetivo puede nacer directamente de la creación, declaración o

reconocimiento de los mismos, a través de actos administrativos singulares a favor de una persona determinada.

Adicionalmente, la relación entre el administrado con la Administración Pública también puede darse en consecuencia de derechos de naturaleza patrimonial, no sólo con derechos subjetivos de por medio, a saber: (i) una relación contractual entre lo sujetos, por ejemplo cuando se adjudica al mejor postor, siendo este una empresa privada, en una obra en un proceso de licitación del Estado; (ii) extracontractual por daños, que se entiende como consecuencia del numeral anterior; y, (iii) directamente consecuencia de la Ley, como la obtención de beneficios de la seguridad social (García de Enterría & Fernández, 2020).

El titular de derechos subjetivos, por su parte, ostenta un título que le permite exigir una situación concreta frente a la Administración Pública. Su naturaleza, tal como sucede con los derechos subjetivos privados, admiten su renuncia, transmisión, modificación y prescripción (Arche Castillo, 2015).

Para el desarrollo del presente trabajo, se tiene en consideración que tanto la legislación española como la ecuatoriana, reconocen en sus respectivos ordenamientos a los titulares de derechos subjetivos como legitimados en procesos administrativos y contencioso administrativos.

### **El Interés en la legislación española**

Una vez desarrollado el concepto de derecho subjetivo, es menester abordar uno de los temas centrales del trabajo, esto es, el interés. En tal virtud, se puede decir que, a lo largo de los años, existieron algunos tratadistas que buscaron exponer claramente la diferencia entre derecho subjetivo y el interés. En la legislación española, esa no fue la excepción, por ejemplo Renato Alessi introduce la idea de puntualizar la utilidad y expresa que mientras que el derecho subjetivo se caracteriza por ser una garantía legal de una utilidad sustancial y directa para el sujeto titular del derecho, el interés "es la posición subjetiva del hombre frente a la utilidad ofrecida por determinados bienes o servicios capaces de satisfacer algunas de sus necesidades" (1970).

Del mismo modo, ha existido una confusión entre el concepto del interés y se lo exponía simplemente como un elemento del derecho subjetivo. Tanto así, que se

tenía como aceptado el concepto que el derecho subjetivo era un interés protegido y reconocido por el ordenamiento jurídico y que facultaba a su titular a ejercer acciones para exigir su cumplimiento. Aunque esto no es un concepto alejado de la realidad, no se tomaba en cuenta el concepto de interés para tutelar otras situaciones que no se encuadraban y no compaginaban con aquel concepto de derecho subjetivo. Por ende, con el pasar de los años se fueron desarrollando varios conceptos relacionados a este término, una de las que llega a explicar muy bien el interés, es la siguiente:

*“el significado del concepto interés, incluye cualquier cosa, status, posición, privilegio o bien que convenga o sea valioso para la persona, de carácter económico, personal, familiar, político, entre otros, que de manera clara o difusa, determinada o indeterminada, directa o indirectamente, contemple la ley aunque sea de manera implícita” (Tron Petit, 2016).*

En España, el ordenamiento jurídico acoge la indiscutible existencia de los derechos subjetivos y la legitimación para acudir ante el órgano contencioso administrativo si se invoca ya sea la titularidad de un derecho subjetivo o de un interés legítimo. Así lo contempla el artículo 19 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa de 13 de julio de 1998. Es importante mencionar que, aunque ese es uno de los supuestos, no es el único.

Aquel artículo menciona una palabra clave, pues al ser el concepto de interés un tema debatido y amplio en términos jurídicos, da a entender que no es suficiente ostentar un interés para activar el órgano jurisdiccional. Por ello, es crucial distinguir las clasificaciones del interés, a quien, en la legislación y el desarrollo de la doctrina y jurisprudencia español, han clasificado como legítimo o en su defecto, como un mero interés.

### **El interés legítimo.**

El criterio de la legislación española con respecto al interesado en un procedimiento administrativo, es básicamente que ellos desempeñan el mismo papel que los protagonistas. La Constitución Española, en su artículo 24.1, prescribe la existencia e importancia de precautelar los intereses legítimos de los ciudadanos. Ahora bien, tratando de explicar su importancia, el magistrado Rafael Gómez-Ferrer nos dice:

*“Todo interés individual o social tutelado por el Derecho indirectamente, con ocasión de la protección del interés general, y no configurado como derecho subjetivo, podría y puede calificarse como interés legítimo, con independencia de que la norma que incide en el ámbito de dicho interés ocasione a su titular de forma directa un beneficio o un perjuicio...” (1996, págs. 211-235).*

En la normativa española vigente, se contempla el interés legítimo en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Dicha ley en su artículo 4 establece que:

*“(...) se consideran interesados en el procedimiento administrativo: (a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos; (b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; (c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva (...)” (Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas., 2015)*

Como se puede apreciar, la norma antes citada guarda alta similitud a la legislación ecuatoriana, tal como será analizado más adelante. Es entonces como el interés legítimo, en definitiva, es definido como cualquier ventaja o utilidad jurídica que el administrado pueda obtener por la tramitación de un procedimiento administrativo, que se materializa en la obtención de un beneficio o en la evitación de un mal. En ese orden, la jurisprudencia española ha aportado la construcción del concepto, como se evidencia de la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 14 de julio de 1988, que dispone:

*“La expresión – interés directo –, empleada en el antes citado artículo 28, debe ser interpretada en el sentido de que, para que el mismo exista, basta con que el éxito de la acción represente para el recurrente un beneficio material o jurídico o, por el contrario, que el mantenimiento de la situación creada o que pudiera crear el acto combatido le originaría un perjuicio, incluso aunque tales beneficios o perjuicios se produzcan por vía indirecta o refleja, pero en cualquier caso se requiere que dicho interés ha de ser personal(...) (Sala de lo Contencioso-Administrativo, 1988)”*

Si bien se habla de interés directo, en el contexto de la legislación española, el interés directo se encuentra contemplado dentro del interés legítimo, tal como se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en el siguiente sentido:

*" El interés legitimador para la impugnación o el control de los actos de la Administración, requiere, como mínimo cualquiera que sea el calificativo que se le aplique -"legítimo" según la Constitución o "directo" conforme a la L.J.C.A.- que derive directa o indirectamente de una norma jurídica(...) Interés legítimo, real y actual, (...) puede ser tanto individual como corporativo o colectivo y (...) también puede ser directo o indirecto, en correspondencia con la mayor amplitud con la que se concibe en el texto constitucional la tutela judicial de la posición del administrado y la correlativa necesidad de fiscalizar el cumplimiento de la legalidad por parte de la administración (SENTENCIA 195/1992, de 16 de noviembre, 1992)"*

De acuerdo con el criterio de la Corte, es claro pues que en la legislación española es común hablar de interés legítimo al momento de analizar la legitimación de un particular dentro del procedimiento administrativo. Por tanto, al hablar de interés directo se refiere a si esta relación resulta causa directa – o indirecta – de una norma jurídica. En el mismo sentido, el criterio esgrimido por los magistrados redactores de los fallos que anteceden, encuentran su complemento en otra sentencia que añade que el concepto de interés legítimo:

*"Presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial, o futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación" (Sala Tercera, 1991).*

En consecuencia, es crucial determinar que, tanto en la legislación española como la ecuatoriana, se hace referencia a criterios de legitimación y admisibilidad al procedimiento administrativo. Sobre dichos estándares, se procederán a analizar en el segundo capítulo del presente trabajo.

### **El interés simple o el mero interés.**

Si bien al concepto de interés legítimo se le ha dado una gran apertura y amplitud en el desarrollo de la doctrina y jurisprudencia española, también se le ha otorgado reconocimiento al interés simple, también conocido como interés difuso o mero interés. Se reconoce que este, encuentra su acogida a la luz de la Constitución

Española de 1978, la cual en su artículo 125, reconoce a los ciudadanos el derecho de participar en la acción popular (Vázquez Gómez-Bisogno, 2012).

Por lo anterior, se hace necesario analizar esta figura de manera breve y somera. En ese orden, la acción popular tiene su razón de ser en dos finalidades, una de participación y otra de defensa. La última abre la posibilidad a dos aristas, que se trate de la defensa de la legalidad, o que se trate de intereses colectivos (Villanueva Turnes, 2017). Ahora, ¿Esta clase de interés es idóneo o suficiente para considerarse parte de un procedimiento administrativa a la luz de la legislación española?

La jurisprudencia española es tajante al respecto, ofreciendo una respuesta negativa a la pregunta, a saber:

*“(...) de tal modo que carece de legitimación quien sólo se limita a actuar en defensa de la legalidad, pues entenderlo de otro modo supondría generar una acción popular o pública que, como es bien sabido, solamente es admitida con carácter excepcional por nuestro ordenamiento jurídico (Sala de lo Contencioso-Administrativo, 1988)”*.

En la legislación española, la acción popular es una modalidad para ejercer la acción penal, objeto que no está entrañado en el ámbito del procedimiento administrativo (Jiménez Cardona, 2014). En la misma línea, el mero interés en la observancia de la legalidad, el interés simple derivado de la sola condición de miembro de la colectividad social, carecería de virtualidad a efectos de legitimación dentro del procedimiento (García de Enterría & Fernández, 2020).

### **Concepto de Interés en la legislación ecuatoriana**

Si bien a diferencia de España, en Ecuador no existe una corriente de tratadistas que buscan ahondar en las distinciones y problemática que supone la existencia de términos oscuros establecidos como parámetros para considerarse legitimado, tanto en el procedimiento administrativo como en la jurisdicción contenciosa administrativa, tampoco es completamente ajeno y vacío en el campo doctrinario.

Dicho lo anterior, no se puede negar y tampoco discutir la existencia del interés general y su reconocimiento a nivel constitucional. A primera mano, es

necesario mencionar que, los legisladores, han introducido a nuestro ordenamiento jurídico la idea del interés, pero no se han mantenido consistentes en su clasificación. A diferencia del caso de la legislación española ya analizada, en Ecuador no sólo se habla de un interés legítimo si no que, a su vez, se hace alusión a un interés directo y estos conceptos se encuentran íntimamente entrelazados.

El COGEP, presenta a los legitimados dentro del proceso judicial contencioso administrativo – y contencioso tributario – en el artículo 303 el cual, en su primer numeral, menciona que se entiende legitimada a la persona natural o jurídica que tenga un interés directo – en la causa –. En el mismo cuerpo legal, en el artículo 326, establece dos acciones, que tramitarán en el proceso contencioso administrativo, siendo estas: (i) la de plena jurisdicción o subjetivo; y, (ii) la de anulación objetiva o por exceso de poder. La primera está destinada a la protección de los derechos subjetivos de los accionantes que pueden resultar afectados o negados, siempre que causen efectos jurídicos directos. La segunda, por su lado, precautela el cumplimiento objetivo de la norma jurídica, pudiendo ser propuesta por quien tenga un interés directo estando encaminada a la impugnación de un acto por adolecer de vicios legales.

Cierto es que, el ya mencionado artículo 149 del COA, hace alusión a un interés legítimo, lo cual podría llevar a dar la impresión que la intención de la legislación ecuatoriana es la de equiparar ambos términos sin establecer diferencia alguna entre ellos, en contraste a la ya analizada legislación española.

Hablar del interés de una persona, conlleva indudablemente a abordar el tema de la legitimación. Distinguiendo la existencia de la *legitimación ad procesum* y de la *legitimación ad causam*, en el presente trabajo nos interesa principalmente la segunda. Entendiendo que la primera se relaciona básicamente con la capacidad general de comparecer a todo proceso, la segunda se encamina a la justificación que debe tener la parte para presentarse en una causa (Riofrío Martínez–Villalba, 2008).

Se define también la legitimación en la causa como la razonable posibilidad de que quienes se atribuyan, o a quienes se atribuye, la implicación en los intereses específicos del objeto – es decir, de lo que se pretende en el proceso – sean sus efectivos titulares. Dicho de otro modo, la razonable posibilidad de que sean partes materiales (Barrios de Ángelis, 1979).

En tal sentido, la Corte Suprema de Justicia ha abordado el tema de la *legitimación ad causam*, resolviendo lo siguiente:

*“es preciso distinguir lo que es la ilegitimidad de personería de lo que es la falta de legitimo contradictor, o falta de legitimación en la causa (legitimatio ad causam), "que consiste en que el actor debe ser la persona que pretende ser el titular del derecho sustancial discutido, y el demandado el llamado por la ley a contradecir u oponerse a la demanda, pues es frente a ellos que la ley permite que el juez declare, en sentencia de mérito, si existe o no la relación jurídica sustancial objeto de la demanda, sentencia que los obliga y produce cosa juzgada sustancial. Sobre este tema, el profesor Hernando Devis Echandía expresa que para que haya legitimatio ad causam "No se necesita ser el titular o el sujeto activo o pasivo del derecho o de la relación jurídica material (lo que supondría que ésta siempre existiera), sino del interés en que se decida si efectivamente existe (y por lo tanto, aun cuando en realidad no exista). Se puede tener la legitimación en la causa, pero no el derecho sustancial pretendido (por ejemplo, quien reclama una herencia o un inmueble para sí, tiene la legitimación en la causa por el solo hecho de pretender ser heredero o dueño; pero puede que no sea realmente heredero o dueño y por ello la sentencia será de fondo, pero adversa a su demanda (Devis Echandía, 1996)” (...) (Expediente de Casación 248, 2001)”*

Como ya se ha mencionado, históricamente en la legislación ecuatoriana se han encontrado alusiones al interés y referencias al término de persona interesada, de tal forma que se ha visto así en los artículos 1, 3, 10, 23, entre otros de la ya derogada Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (en adelante “LJCA”), y también en los artículos 88, 115, 172, 173, etc del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva (en adelante “ERJAFE”).

Por tanto, es clara, la existencia y la posibilidad de aplicación del interés en los procesos y procedimientos contemplados en la legislación ecuatoriana. El problema radica en que, con el pasar de los años, no se ha consolidado ni delimitado un concepto que permita determinar o identificar objetivamente las situaciones en las que un administrado es efectivamente titular de algún interés directo o legítimo.

Dentro de los respectivos procedimientos, existe la oportunidad para acreditar el interés que se invoca. Así lo analiza también la jurisprudencia:

*“Condición sine qua non para que la observación sea aceptada por la oficina nacional competente es que el observante tenga legítimo interés al momento de presentarse la observación, interés que debe ser probado en el momento administrativo respectivo (Resolución del Tribunal Andino , 1994)”.*

En el mismo sentido, se expone también que:

*“El artículo 95 de la Decisión 344, posibilita la presentación de observaciones, es decir, concede legitimación activa para tal hecho, a quien tenga "legítimo interés" y quien tenga tal interés no puede ser otro que quien se siente perjudicado (...)*

*Según Metke "cumple con el requisito de legítimo interés no sólo quien alegue un derecho particular que pueda resultar quebrantado con la concesión del registro de marca (causales de irregistrabilidad consagrada en el art. 83), sino el que pueda efectuarse aún en forma indirecta, por ejemplo, al verse privado de la posibilidad de usar un término genérico o de uso común para sus productos (causales consagradas en el art. 82)" (Colombia, Marca DC`OS MIXTA contra DESEO`S , 1997).*

Entonces, de lo analizado es claro que, no solo están legitimados en un procedimiento administrativo o a accionar en vía judicial ante el Contencioso Administrativo, aquellas personas que son titulares de derechos individuales y colectivos, sino también de aquellas personas que son titulares de intereses legítimos, lo cual implica un mayor alcance. “Para el que incoa el procedimiento existirá un interés legítimo siempre que el acto le reporte beneficio (...) Para los que comparezcan en el procedimiento oponiéndose a la pretensión existirá interés siempre que, de dictarse el acto, les supondría un perjuicio (...) incluso aunque tal perjuicio se produjera por vía indirecta o refleja” (Pérez Camacho, 2010).

De lo expuesto es necesario tener en cuenta que, si bien es verdad que la posesión de un legítimo interés en numerosas ocasiones habilita para accionar e impulsar un proceso judicial o administrativo, no se debe confundir y pensar que ello implica y, es lo mismo que, la legitimidad misma del proceso. Es decir, debido a la existencia de diversos tipos de interés, unos serán aptos para configurar derechos procesales sin que esto signifique que al final será acreditado con una resolución o sentencia positiva.

## **Capítulo II: Mecanismos de Impugnación y la Problemática en la Legislación Ecuatoriana**

Partiendo de la idea de que los actos administrativos gozan de legitimidad y ejecutoria, es decir, que están dictados de acuerdo a derecho (Durán Martínez, 2007), tal como consta en el artículo 229 del COA y citaba el artículo 68 del ERJAFE, no se debe confundir con que son intocables, inmodificables o inamovibles. Una vez que se han analizado los conceptos y nociones del interés en la legislación nacional, su participación y calificación de sujetos activos, tanto en procesos administrativos como en el contencioso administrativo, es necesario centrar la atención en la impugnación de los actos administrativos y el rol que juega el interés para la activación de los diversos mecanismos de impugnación que contempla la legislación del Ecuador. Para ello, se debe desarrollar las clases de recursos que contempla la normativa ecuatoriana. Lo anterior será de utilidad para comprender cómo afecta la acreditación de un interés, si existen perjuicios o no en razón de cómo están redactadas las disposiciones legales y servirá a efectos de arribar a una conclusión sobre la efectividad o no de dichos procesos.

En el Ecuador nos encontramos ante la posibilidad que tiene el administrado de impugnar los actos administrativos emitidos por entidades públicas, frente a esto el administrativo cuenta con la facultad de elegir entre dos caminos, la vía judicial o la vía administrativa. De esta manera, se debe analizar qué es más beneficioso para el caso concreto que se ha suscitado ya que, como se verá más adelante, la elección de una u otra vía, conlleva a consecuencias que valdrá la pena mencionar.

Esto sucede ya sea porque los actos administrativos son contrarios a derecho, o porque causan alguna afectación a sus derechos subjetivos o a su patrimonio directa o indirectamente. Por ello, en la presente sección se analizará una comparación entre los recursos que prevé el COA, y se abordará la vía contencioso administrativa, que está regulada en el COGEP. En el mismo sentido, se analizarán los problemas que se presentan en cada situación y cómo influye la acreditación de ser titular de intereses, en el mecanismo de impugnación que se esté siguiendo.

## **Del Procedimiento Administrativo**

A manera general, entendemos al procedimiento administrativo como una serie de actuaciones y formalidades que debe seguir y observar la Administración Pública, para dictar sus acuerdos y resoluciones (Royo Villanova, 1949). El administrado va a pretender impugnar un acto emitido por autoridad competente que, tal como fue mencionado, el mismo goza de legalidad y debe cumplirse. En consecuencia, se comenzará a analizar la vía administrativa y los caminos que prevé para impugnar los actos administrativos, que están regulados por el COA.

El rol del interés en la impugnación de los actos administrativos es claro, pues desde que se establecen las reglas para impugnar en el artículo 217 del COA, se establece que *“Solo el acto administrativo puede ser impugnado en vía administrativa por las personas interesadas (...) (Código Orgánico Administrativo, 2017)”*. Como fue analizado en el capítulo anterior, la finalidad del presente trabajo académico no es discutir la existencia de la calidad de interesado, pues la legislación no la cuestiona, sino a qué se refiere la norma cuando hace alusión a un interesado.

Resulta que, realizando una lectura a la norma mencionada, se puede notar que en una pluralidad de ocasiones hace alusión a la persona interesada. Breves ejemplos son fáciles de citar, por ejemplo, en lo relativo a la solicitud de medidas cautelares, así como en la práctica de la prueba en el procedimiento administrativo. A simple vista, parece ser que en el todo el COA se utiliza como un término genérico. Es claro pues, que la acreditación de intereses cumple un rol importante en la participación dentro de un procedimiento administrativo, ya sea en el proceso de emisión de un acto administrativo, o en su impugnación.

Es importante resaltar que, en el ya mencionado artículo 149, se trata de otorgar sentido al término de persona interesada, pues de su lectura se desprende que evidentemente, es a quién se dirija el acto administrativo. En el mismo sentido, se expresa que la persona interesada podrá (i) promover; o, (ii) invocar, derechos o intereses legítimos. Por tanto, resulta un poco redundante insistir en que una persona interesada es aquella que posee un interés legítimo. El problema radica en que, como se mencionó anteriormente, no existe un baremo que ayude a identificar el alcance de un interés legítimo y que acredite al administrado para participar en un procedimiento administrativo.

Se complica más el panorama cuando el artículo mencionado expresamente prohíbe que un interés sea hipotético, potencial o futuro. Esto implica que se torne crucial realizar la pregunta, ¿cuándo un interés deja de ser realmente hipotético, potencial o futuro? Ahora, también hay que poner en contexto cómo afecta esa incertidumbre, al momento de pretender impugnar un acto administrativo. La doctrina internacional trata de explicar el alcance del interés y del derecho subjetivo en la vía administrativa, pues establecen que se debe tener en cuenta “*que toda persona que sufre un daño o perjuicio o se lo priva de una ventaja, como consecuencia directa de un acto ilegítimo o inválido de la Administración del Estado, estará legitimado para presentar una reclamación contra esa Administración*” (Bordalí Salamanca, 2018).

Entre los requisitos formales comunes a las impugnaciones en sede administrativo, que se observan en el artículo 220 del mismo cuerpo legal, parecería que el fundamento para calificar la calidad en la que se actúa deberá realizarse en conjunto con la narración de los hechos que sirven para justificar la pretensión del recurso.

Resulta que, no se contempla una fase del procedimiento administrativo en la que se analice la calidad en la que comparece la persona que dice ser interesada, titular de intereses legítimos. Por ello, de la lógica se infiere que se analizará al momento de admitir a trámite el recurso, pero no queda claro si finalmente se podrá rechazar el recurso de igual manera en la resolución de fondo que se dicte, lo cual significaría que la Administración Pública cuenta tanto con la fase de admisibilidad del recurso como la fase de resolución para poder pronunciarse sobre la titularidad de los intereses del administrativo. Ahora bien, no es un requisito formal de la admisión del recurso el acreditar la calidad en la cual se pretende incoar el procedimiento administrativo, lo que deja abierta la puerta a la posibilidad de que la administración, al momento de realizar un análisis extensivo de la causa que se analiza, rechace de plano el recurso interpuesto ya que considera que los intereses acreditados no cumplen con las expectativas para ser considerados legítimos.

Ese es el momento en el que el administrado se encuentra en la zona gris del derecho. En conjunto, las características hipotético, potencial o futuro, están relacionadas y encierran en sí la suposición de un evento que puede llegar a existir o que sucederá con el tiempo. Si se quisiera determinar una definición para esas características, esa sería una que se acerca a su esencia. Lo analizado en párrafos

anteriores, se debe tener en cuenta indistintamente del recurso que se pretenda interponer ya que, sea apelación o el extraordinario de revisión, el problema es consistente. No se tiene claro el método utilizado por la administración para determinar si existe o no un verdadero interés legítimo en el procedimiento. Resulta, por ejemplo, palpable la acreditación de un interés cuando se trata de impugnación de actos normativos de carácter general, en ese sentido podría hablarse de intereses legítimos pero la constante falta e incertidumbre sobre las calificaciones que otorgue la administración que resuelva, es evidentemente una suerte de lotería para el administrado.

Existe una aparente contradicción, entre lo contemplado en el 149 y 229 del COA. Pues, lo más cercano que tenemos a una determinación de análisis de una verdadera afectación del acto administrativo, parece ser cuando se solicita la suspensión de los efectos del mismo. Si se tiene en cuenta que la mera presentación de un recurso, no suspende la ejecución del mismo, resultaría obsoleto y carecería de sentido establecer que la persona interesada no puede acreditar intereses hipotéticos potenciales o futuros. No obstante, resulta que solo cuando se solicita la suspensión de los efectos del acto, se entra a revisar *prima facie* sobre la potencial afectación que un administrado pudiese recibir al ejecutar el acto que se pretende dejar sin efecto.

Sobre lo anterior se pretende puntualizar que (i) para que se suspendan los efectos del acto administrativo se deberá concurrir en que (a) se debe analizar si la ejecución del acto puede llegar a causar efectos de difícil reparación (parecería que se comienza planteando un caso hipotético); y, que (b) la impugnación se sustente en una de las causales de pleno derecho que establece el COA. Además de lo anterior, es importante mencionar que (ii) Existe una evidente incertidumbre en el panorama del procedimiento administrativo, sobre la interposición de recursos cuando se es titular de intereses, pues no se cuenta con estándares mínimos debidamente desarrollados. Adicional, al ser el COA relativamente reciente, no se cuenta desarrollada la teoría del interés y su rol en el procedimiento administrativo.

### **Del Proceso Contencioso Administrativo**

La ya mencionada facultad del administrado de escoger la vía de impugnación de los actos administrativos indudablemente lleva al análisis de la vía judicial. Adicionalmente, cabe mencionar que si se acciona la vía contenciosa administrativa

extingue a la vía administrativo, lo cual está previsto tanto en el COA como en el COGEP. En la COA se encuentra esta disposición en la causal tercera del artículo 217, el cual es claro cuando se establece que la elección de la vía judicial impide la iniciación de un procedimiento administrativo. En el mismo sentido, el COGEP dice, en el segundo inciso del artículo 300, que cualquier reclamo realizado en vía administrativa, se extinguirá si se acciona la vía judicial.

Dicho esto, el artículo 326 del COGEP contempla las acciones que se tramitarán vía el proceso contencioso administrativo. Estas acciones, las cuales no han variado frente a las que se encontraban en la ya mencionada LJCA, son la acción de plena jurisdicción o subjetiva y la de anulación objetiva o por exceso de poder. Sobre la primera, tal como establece la norma, ampara un derecho subjetivo negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos. La segunda, por su parte, tiene como finalidad tutelar el cumplimiento de la norma objetiva y se puede interponer por quien tenga un interés directo para deducir la acción. Si bien se contempla la acción de lesividad y las acciones especiales que prevé la norma, ellas no serán analizadas en el presente trabajo ya que no tienen relación con el objeto del mismo.

### **Acción de plena jurisdicción o subjetiva.**

Sobre la acción de plena jurisdicción o subjetiva, la doctrina nacional se ha pronunciado en el siguiente sentido:

*“(...) en el proceso subjetivo o de plena jurisdicción la pretensión gira en torno a la tutela de un derecho subjetivo que el demandante alega se le ha negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo que se impugna. En este tipo de procesos, evidentemente, es exigencia ineludible que el actor invoque en su favor un derecho subjetivo, pues precisamente se trata de una vía procesal que tiende a su protección (Benalcázar Guerrón, 2007, pág. 186)”.*

Es claro entonces, la necesidad de acreditar un derecho subjetivo cuando se interpone la acción que aquí se analiza. Como dice Benalcázar, la finalidad misma por la que fue concebida esta acción, se resume a la protección del derecho subjetivo que se cree vulnerado. Sobre las particularidades de esta acción, se debe mencionar que el

COGEP, establece como tiempo para la oportunidad de interponer este recurso, el término de noventa días desde que fue notificado el acto que se impugna (2007).

### **Acción de anulación objetiva o por exceso de poder.**

En cuanto a esta acción, por su parte, la doctrina nacional se ha pronunciado en el siguiente sentido:

*(...) queda claro que el recurso de plena jurisdicción contempla la declaración de ilegalidad del acto y la reparación del derecho subjetivo vulnerado, a diferencia que la LJCA confiere a la interposición del recurso objetivo o de anulación, en el que únicamente se declara la nulidad del acto normativo a fin de restablecer la vigencia del ordenamiento jurídico, con prescindencia de la consideración de los derechos particulares que se hubieren vulnerado (Morales Tobar, 2011, pág. 523)”.*

Así, no se puede dejar de lado mencionar que el COGEP, expresamente, establece que esta acción está dirigida al cumplimiento de la norma objetiva, proponiéndose por quien tenga un interés directo y solicitando la nulidad del acto que se impugna por adolecer de vicio legal. La oportunidad contemplada en la norma, para interponer la acción, es de tres años, a partir del día siguiente de la expedición del acto impugnado.

De las acciones mencionadas, es evidente que la acción objetiva está protegida ampliamente por el tiempo. Resulta necesario tener en cuenta que, esta acción no protege ningún derecho de los administrados más que el control de la legalidad del ordenamiento jurídico. Es decir, de aquí la norma no tiene previsto otorgar indemnización alguna más que llegar a la finalidad de la resolver si un acto administrativo se encuentra objetivamente apegado a derecho o no.

### **Problema y análisis de jurisprudencia.**

La norma es clara en su redacción cuando direcciona la finalidad de los recursos que se han analizado. Por ende, no cabe hablar ahora de las diferencias entre el derecho subjetivo y el concepto de interés que se aplica en la legislación ecuatoriana, pues eso fue ampliamente abordado en el capítulo anterior. En ese orden, es clave comprender que, para efectos de las acciones establecidas en el COGEP, la acción subjetiva se accionará si se considera que el administrado es titular de derechos

subjetivos y la acción objetiva está destinada al cumplimiento de la norma de manera objetiva, pudiendo interponer esta acción en caso de tener un interés directo.

De lo anterior surgen dos interrogantes que constituyen el problema principal que se quiere exponer. ¿Qué sucede cuando se demanda la anulación de un acto administrativo, mediante el recurso objetivo, cuando al final del proceso se prueba la existencia de un derecho subjetivo? En el sentido inverso se podría hacer la pregunta, pues resulta igual de curioso, ¿qué sucede cuando se interpone la acción de plena jurisdicción, pretendiendo la anulación del acto administrativo y una indemnización porque realmente el administrado se cree titular de derecho subjetivo y luego, finalizado el procedimiento, no logra probar sino únicamente un interés legítimo?

Para poner en contexto el problema planteado, es interesante realizar un análisis de un caso nacional. La Resolución No. 658-2014, dentro del Juicio Contencioso Administrativo seguido por Rosario de las Mercedes Mendoza Ávila contra el Director Ejecutivo del INDA y el Procurador General del Estado, resulta un ejemplo perfecto a lo expuesto en el párrafo anterior. La accionante presentó un recurso objetivo contra un acto administrativo que adjudicaba la propiedad de un terreno a una tercera persona. Ella, alegaba la nulidad sosteniendo que ese terreno había sido adjudicado en 1981, mediante acto administrativo expedido por el antiguo Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, a la señora María Guillermina viuda de Mendoza y a su hijo, el señor Jesús Mendoza Ávila.

El Tribunal Distrital No. 4, con sede en el cantón Portoviejo, resolvió declarar sin lugar la demanda, con arreglo a lo establecía el artículo 65, primer inciso, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Este artículo en la norma ya derogada, contempla lo mismo que el COGEP, es por ellos que el análisis de este caso es importante. Establecía que el término para presentar una acción de plena jurisdicción, es de noventa días de notificada la resolución administrativa que se impugna. En consecuencia de lo expuesto, declararon “sin lugar la demanda, por improcedente, en virtud de haber operado la caducidad de la actora a demandar (...)”.

Al interponer el recurso de casación ante la Corte Nacional de Justicia, la accionante alegó errónea interpretación del derecho pues ella había, a su entender, interpuesto un recurso objetivo. El término para interponer la acción se encontraba aún vigente. En la demanda ella recalca lo expuesto de la siguiente manera: “Insisto no he

reclamado el reconocimiento de derecho alguno solo he pedido la anulación de un acto administrativo contrario a derecho”. El Tribunal de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia llega a la conclusión de que el punto crucial para determinar si se había o no cometido una errónea interpretación de la norma, era analizar si la accionante, había verdaderamente interpuesto un recurso objetivo o no.

En función de lo anterior, el Tribunal llega a la conclusión de que el derecho de la accionante efectivamente había caducado, pues ella había interpuesto una acción subjetiva en lugar de un recurso objetivo. Llegaron a esta conclusión ya que, al interponer la demanda, la accionante alegaba que el predio que se había adjudicado a una tercera persona, pertenecía a los herederos de la señora María Guillermina Ávila, mencionando además que es su madre (Juicio Contencioso Administrativo seguido por Rosario de las Mercedes Mendoza Ávila contra el Director Ejecutivo del Inda y el Procurador General del Estado, 2014).

Como consecuencia de lo anterior, la doctrina internacional ha presentado una solución a los problemas expuestos y es, básicamente, la unificación de las acciones administrativas. Roberto Dromi ofrece su justificación a la tendencia de unificación en el siguiente sentido: (i) Que el recurso de exceso de poder exige adicional a la particularidad del interés legítimo (como ya fue analizado, en el COA se contempla el interés directo), la violación a la ley (legalidad externa), lo cual conlleva obligatoriamente a analizar y juzgar la legalidad interna (violación de derechos individuales en el caso concreto). (ii) Que al momento de admitir la noción de “partes”, en el recurso objetivo, precisamente hace perder al recurso su carácter de objetivo. En el mismo sentido, como tercera y última idea, expone (iii) las dificultades procesales que entraña su regulación independiente (que incluye terceros coadyuvantes, reconvencción, caducidad de instancia, entre otros.).

La conclusión a la que puede llegar, es que es necesario unificar las acciones administrativas, e incluso se debe excluir su nomenclatura. De tal manera, sobre la base de un trámite común, se debería habilitar en todos los casos para la defensa de un derecho subjetivo o un interés legítimo. En tal sentido, dependiendo de la pretensión del accionante y del desarrollo de la prueba sustanciada, serán los alcances de la

sentencia, a saber, anulación del acto administrativo impugnado o, la anulación y el otorgamiento de una indemnización a favor del administrado (Dromi Casas, 1979).

## CONCLUSIONES

A manera de conclusión, se debe tomar en cuenta que:

1. A lo largo del desarrollo del presente trabajo, se ha determinado la existencia del reconocimiento de los derechos subjetivos en la legislación ecuatoriana. En sentido similar, es claro que tal reconocimiento se extiende, a las personas interesadas.
2. No se puede dejar de enfatizar en la falta de desarrollo que ha tenido aquel tema en la jurisprudencia y doctrina nacional, pues no es claro el alcance que se pretende dar al término de interés legítimo (en el procedimiento administrativo) o de interés directo (en el proceso contencioso administrativo).
3. No existe un concepto o algún baremo básico que permita determinar y encausar una situación específica y concluir que se está frente a un interés, ya sea que se lo quiera ver como legítimo o directo.
4. Por tanto, la difusa concepción de interés se plasma en el procedimiento administrativo contemplado en el COA, el cual, como ya fue analizado en el presente trabajo, realiza una pluralidad de alusiones a la persona interesada, pero en ningún momento analiza el alcance de aquella cualidad.
5. En el mismo sentido, cuando se habla del interés legítimo del que se debe valer la persona para accionar en el procedimiento administrativo, aquel no puede ser hipotético, potencial o futuro. Resulta pues, de extrema necesidad, que exista un pronunciamiento sobre los calificativos utilizados. De igual modo, no queda claro el análisis de admisibilidad del recurso y el alcance para proponerlo, y en qué momento del procedimiento será analizado el interés del administrado.
6. En cuanto al proceso contencioso administrativo, podemos concluir que a pesar de que el administrado puede elegir la acción contencioso administrativa que plantear, dependiendo de lo que se pretenda con la demanda, no deja de ser desconcertante que, en la práctica, se encuentren situaciones en las que se raye en la literalidad de la norma y que, por ostentar un aparente derecho subjetivo, por ejemplo, se rechace de pleno el conocimiento de lo que, en un principio, se propone como una acción objetiva.

7. El concepto de interés juega un rol fundamental para entender y tramitar estas acciones y la falta de determinación y difusa concepción, provoca que se caiga en errores como el expuesto. Por ello, vale la pena analizar propuestas como la unificación de las acciones contencioso administrativas y la manera en que esto podría ayudar a generalizar criterios y evitar desgastes procesales innecesarios.

## RECOMENDACIONES

Como recomendaciones finales, se debe tener en cuenta que es necesario llegar a un consenso en las definiciones de derecho subjetivo e interés, ya sea legítimo o directo. Esto se debe a que, como fue mencionado, la situación jurídica actual tiene como consecuencia: (i) Que el recurso de exceso de poder exige adicional a la particularidad del interés legítimo (como ya fue analizado, en el COA se contempla el interés directo), la violación a la ley (legalidad externa), lo cual conlleva obligatoriamente a analizar y juzgar la legalidad interna (violación de derechos individuales en el caso concreto). (ii) Que al momento de admitir la noción de “partes”, en el recurso objetivo, precisamente hace perder al recurso su carácter de objetivo. En el mismo sentido, como tercera y última idea, expone (iii) las dificultades procesales que entraña su regulación independiente (que incluye terceros coadyuvantes, reconvención, caducidad de instancia, entre otros.) y, la razón más importante (iv) Puede costar a los administrados el verdadero reconocimiento de sus derechos e intereses.

En el procedimiento administrativo, resultaría óptimo que en el momento de admitir a trámite el recurso, se pueda determinar *prima facie* la existencia de la calidad en la que se interviene. Es decir, que exista un primer pronunciamiento de la administración en la tramitación de la causa, en la que se determine lo que se resolverá en el procedimiento en cuestión, será el reconocimiento de un derecho subjetivo o de un interés legítimo del administrado. Esto no tendría que significar alguna especie de pre-juzgamiento en sentido alguno.

En cuanto al proceso contencioso administrativo, la adopción de la propuesta de Dromi, sobre una unificación de las acciones y la eliminación de la nomenclatura y su clasificación, resulta atractiva y acertada. En última instancia, corresponde a la Corte Nacional de Justicia, como máximo órgano encargado, resolver los términos y el alcance que deberá tener la sentencia a expedirse. Los términos para la interposición de las acciones deberían ser unificados y así precautelar los derechos e intereses de los administrados.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alessi, R. (1970). *Instituciones de Derecho Administrativo*. Barcelona: Bosch.
- Arche Castillo, A. P. (2015). El administrado. Derechos públicos subjetivos e intereses legítimos: concepto y diferencias. Clasificación de los derechos públicos subjetivos . Situaciones jurídicas pasivas. Las prestaciones del administrado. Colaboración del Administrado con la AP. En J. M. Bueno Sanchez, J. R. De Hoces, A. Gvela, M. J. Sánchez-Andrade, L. Santa-María, & L. Vilachá, *Lecciones Fundamentales de Derecho Adminsitrativo* (págs. 199-204). Pamplona: ARANZADI.
- Asamblea Nacional, R. d. (2017). Código Orgánico Administrativo.
- Barrios de Ángelis, D. (1979). *Teoría del proceso*. Buenos Aires: Depalma.
- Benalcázar Guerrón, J. C. (2007). *Derecho Procesal Adminsitrativo Ecuatoriano*. Quito: Fondo Editorial Andrade & Asociados.
- Bordalí Salamanca, A. (2018). Interés legítimo e interés para recurrir en el contencioso administrativo ambiental chileno. *Revista de derecho (Valparaíso)*, 69-94. Obtenido de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512018005000201>
- Colombia, Marca DC`OS MIXTA contra DESEO`S , PROCESO 32-IP-96 (Tribunal Andino 18 de septiembre de 1997).
- De Castro, F. (1968). *Compendio de Derecho Civil*. Madrid: Instituto de estudios políticos.
- De Juanes Abad, A. (1962). Sobre el concepto de Administrado. *D.A 056-057*, 67-74.
- Devis Echandía, H. (1996). *Compendio de Derecho Procesa: Teoría General del Proceso*. Madrid: ABC.
- Dromi Casas, J. R. (1979). Proceso Adminsitrativo: Perspectiva. *Revista de Administración Pública*(89), 251-292.

Durán Martínez, A. (2007). La presunción de legitimidad del acto administrativo. Un mito innecesario y pernicioso. *Revista de Derecho Universidad Católica del Uruguay*, 119-151. Obtenido de <https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/revistadederecho/article/view/848>

Expediente de Casación 248, No. 209 - 2000 (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA 31 de julio de 2001).

García de Enterría, E., & Fernández, T.-R. (2020). *Curso de Derecho Administrativo* (Vol. II). Madrid: Civitas Ediciones S.L.

Gómez-Ferrer, R. (1996). El Consejo de Estado y los derechos e intereses legítimos de los particulares. *Documentación Administrativa*, 211-235. Obtenido de <https://doi.org/10.24965/da.v0i244-245.5423>

Jiménez Cardona, N. (2014). La acción popular en el sistema procesal español. *REVISTA CHILENA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA*, V, 47-89. Obtenido de <http://portalrevistas.uct.cl/index.php/RDCP/article/view/738>

Juicio Contencioso Administrativo seguido por Rosario de las Mercedes Mendoza Ávila contra el Director Ejecutivo del Inda y el Procurador General del Estado, Resolución No. 658-2014 (Juicio 023-2010) (Corte Nacional de Justicia 5 de septiembre de 2014).

Llambías, J. J. (2004). *Tratado de Derecho Civil: Obligaciones*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Morales Tobar, M. (2011). *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Pérez Camacho, E. (2010). *Manual de Derecho Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas., Art. 4 (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. 1 de octubre de 2015).

Resolución del Tribunal Andino , 2-IP-94 (Tribunal Andino de Justicia 12 de septiembre de 1994).

Riofrío Martínez–Villalba, J. C. (2008). EL INTERÉS PROCESAL. *Ius Humani. Revista de Derecho*, 109-175.

Royo Villanova, S. (1949). El procedimiento administrativo como garantía jurídica. *Revista de estudios políticos*, 55-120. Obtenido de file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-EIProcedimientoAdministrativoComoGarantiaJuridica-2127762.pdf

Sala de lo Contencioso-Administrativo, RJ 1988, 5627 (El Tribunal Supremo 14 de julio de 1988).

Sala Tercera, RJ 1991, 1241 (El Tribunal Supremo 4 de febrero de 1991).

SENTENCIA 195/1992, de 16 de noviembre, TC/1992/195 (Tribunal Constitucional 16 de noviembre de 1992).

Tron Petit, J. C. (2016). *¿Qué hay del Interés Legítimo?* Cdmx: Porrúa.

Vázquez Gómez-Bisogno, F. (2012). El proceso al servicio de los derechos. Alcance del interés legítimo en el derecho comparado. *Cuestiones constitucionales* (26), 405-456. Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932012000100013&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932012000100013&lng=es&tlng=es).

Villanueva Turnes, A. (2017). Algunos Aspectos Constitucionales Sobre La Acción Popular En El Ordenamiento Jurídico Español. *Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho*, (24), 38-53.

## **DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN**

Yo, **Ycaza Gómez, María Gabriela**, con C.C: # **0926133679** autora del trabajo de titulación: “**El Interés en los Mecanismos de Impugnación de los Actos Administrativos**”, previo a la obtención del título de **Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 26 de febrero de 2021

f. \_\_\_\_\_

Nombre: **Ycaza Gómez, María Gabriela**,

C.C: **0926133679**



## REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

### FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

|  |  |                                       |    |
|--|--|---------------------------------------|----|
| <b>TEMA Y SUBTEMA:</b>   | El Interés en los Mecanismos de Impugnación de los Actos Administrativos   |                                       |    |
| <b>AUTOR(ES)</b>   | María Gabriela Ycaza Gómez   |                                       |    |
| <b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES)</b>                                       | Marco Antonio, Elizalde Jalil  |                                       |    |
| <b>INSTITUCIÓN:</b>  | Universidad Católica de Santiago de Guayaquil  |                                       |    |
| <b>FACULTAD:</b>   | Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas  |                                       |    |
| <b>CARRERA:</b>  | Derecho  |                                       |    |
| <b>TITULO OBTENIDO:</b>  | Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador   |                                       |    |
| <b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>                                       | 26 de febrero de 2021  | <b>No. DE PÁGINAS:</b>                | 26 |
| <b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>  | Derecho Administrativo, Derecho Procesal Administrativo, Derecho Procesal Civil.   |                                       |    |
| <b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>                                  | Derecho Subjetivo, Interés Directo, Interés Legítimo, Impugnación, Recurso.  |                                       |    |
| <b>RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras):</b>                        | En el presente trabajo se analiza la relación jurídica entre el administrado y la Administración Pública que siempre ha sido objeto de estudio. Los actos administrativos emitidos por autoridad competente, si bien gozan de legitimidad y ejecutoría, pueden ser impugnados por quien se crea facultado, ya sea siguiendo un procedimiento administrativo o judicial. Depende del Derecho Subjetivo o del interés que invoque el administrado, el tipo de acción que se inicie. El presente trabajo pretende realizar un análisis de cómo afecta esta calidad, para que el administrado accione el órgano correspondiente, cuáles son las consecuencias y qué problemas presenta la legislación actual con respecto a la tramitación de estas impugnaciones. Por ello, se toma como referencia los recursos contemplados en el Código Orgánico Administrativo y, por otro lado, en el Código Procesal Civil, para llegar a la conclusión de cómo afecta el interés del administrado, en la tramitación de cada caso. |                                       |    |
| <b>ADJUNTO PDF:</b>  | <input checked="" type="checkbox"/> SI   | <input type="checkbox"/> NO           |    |
| <b>CONTACTO CON AUTOR/ES:</b>                                      | <b>Teléfono:</b><br>+593-4-6011617   | <b>E-mail:</b><br>gabyyczag@gmail.com |    |
| <b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::</b> | <b>Nombre: Reynoso Gaute, Maritza Ginette</b>  |                                       |    |
|  | <b>Teléfono: +593-4-2222024</b>  |                                       |    |
|  | <b>E-mail: maritzareynosodewright@gmail.com</b>  |                                       |    |
| <b>SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA</b>                              |  |                                       |    |
| <b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>                          |  |                                       |    |
| <b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>                                       |  |                                       |    |
| <b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>                            |  |                                       |    |