

El objeto del proceso contencioso-administrativo en el nuevo Código Orgánico general de procesos de Ecuador.

The subject of the Administrative proceeding in the Ecuador's new Organic General Process Code.

Benjamin Marcheco Acuña¹

Fecha de Presentación: marzo 2016. Fecha de Publicación: julio 2016.

Resumen.

En el presente trabajo se aborda la problemática del objeto del proceso contencioso-administrativo en la formulación del nuevo Código Orgánico General de Procesos; realizando un análisis crítico de dicha institución a la luz de los sus fundamentos teóricos, tanto doctrinales como jurisprudenciales, a los efectos de poner de manifiesto las imperfecciones de que adolece el actual sistema y realizar propuestas en función de su perfeccionamiento.

Abstract.

This paper makes an analysis of the administrative process object in the new Ecuadorian general procedural code, through the theoretical basis of this institute, in order to highlight the limitations

¹ Doctor en Ciencias Jurídicas (Universidad de La Habana), Master en Derecho Constitucional (Universidad Internacional Menéndez Pelayo- Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), Master en Especialización en Investigación en Derecho (Universidad de Zaragoza), Master en Derecho Constitucional y Administrativo (Universidad de La Habana), Licenciado en Derecho (Universidad de Oriente). Docente a Tiempo Completo, Universidad de Guayaquil, Ecuador. benjamarcheco@gmail.com

established in the legal system, and suggest the necessary changes towards the improvement of it.

Sumario

INTRODUCCIÓN.

- I. LA EVOLUCIÓN DEL OBJETO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO EN EL MUNDO. DE LA FUNCIÓN REVISORA AL ENJUICIAMIENTO PLENARIO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.
- II. EL OBJETO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO EN EL CÓDIGO ORGÁNICO GENERAL DE PROCESOS (COGEP). LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IMPUGNABLE.
 - A. EL ACTO ADMINISTRATIVO.
 - B. LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL.
 - C. LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.
 - D. INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN.
 - E. LOS HECHOS ADMINISTRATIVOS.
 - F. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.

BIBLIOGRAFÍA.

Palabras clave

Proceso administrativo, Objeto del proceso, Tutela judicial efectiva.

Keywords

Administrative process, Process object, Effective judicial protection.

INTRODUCCIÓN.

En los últimos años, particularmente en el último lustro del siglo XX y en lo que va de este siglo XXI, se han producido en Europa y Latinoamérica varios cambios legislativos – muchos de los cuales han venido a consagrar la obra transformadora de una progresiva jurisprudencia –, que han revolucionado la justicia administrativa, superando los estrechos límites con los que se le concibió en sus orígenes como mecanismo revisor de una reducida parte de la actividad administrativa, encaminándola hacia la conquista de un control plenario y efectivo de la casi totalidad de los conflictos que se susciten en las relaciones jurídico- públicas. Dicha evolución se refleja en la construcción de un proceso administrativo cada vez más cercano a las exigencias de justicia plena y que tiene como nota destacada la amplitud y complejidad de las pretensiones ejercitables y el otorgamiento a los jueces de facultades similares a los de cualquiera de los demás órdenes jurisdiccionales, pudiendo así adoptar decisiones de condena, ejecución forzosa, medidas cautelares positivas y embargos contra la Administración, antes exenta del alcance de tales poderes propios de la función jurisdiccional.

El primer paso transformador se había dado tempranamente en Alemania con la superación del esquema de jurisdicción administrativa propia del modelo francés, determinando un sistema de control judicial que tuvo importantes consecuencias en la relación Administración- juez. La *Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGO) de 1960, que consagra una jurisdicción subjetiva con fundamento en la protección de los derechos fundamentales (art. 19. 4 de la *Grundgesetz*), rompió con dos de las grandes limitaciones derivadas de la rígida concepción de separación de funciones, otorgándole a los tribunales contencioso- administrativos el poder íntegro de ejecutar y hacer cumplir sus sentencias y amplias facultades de disposición de medidas cautelares en el marco del proceso. El cambio resultó trascendental por cuanto reconoció a los jueces de lo contencioso- administrativo la plenitud de los poderes de que disponía la jurisdicción ordinaria sobre quienes son partes en sus procesos.

El sistema contencioso francés, que a lo largo de dos siglos se había construido y perfeccionado por la obra jurisprudencial del *Conseil d'État*, es intervenido en esta última etapa por el legislador, que introduce importantes modificaciones que terminan por subvertir significativamente el esquema tradicional sobre el que se había sustentado.² El novedoso *Code de la Justice Administrative*, que contiene las modificaciones introducidas por las leyes de 16 de

² Sobre las reformas legislativas producidas en el sistema contencioso francés y las nuevas perspectivas. Cfr: TEITGEN- COLLY, C. (dir.). *Perspectives contentieuses des réformes de la justice administrative*, LGDJ, Lextenso éditions, Paris, 2011.

julio de 1980 y de 8 de febrero de 1995, complementadas por la ley 30 de junio de 2000, significó no solo una mera sistematización de las creaciones jurisprudenciales del Consejo de Estado, sino que introdujo una modificación sustancial al sistema mismo en dos puntos capitales: (i) la tutela cautelar, –a través de los llamados recursos de urgencia o *référé*– que experimentó un desarrollo hasta entonces solo conocido en el sistema alemán y (ii) en la atribución a la propia jurisdicción de un poder pleno en la ejecución de las sentencias estimatorias de los recursos mediante las *injonctions*,³ quebrando así las rígidas interpretaciones del principio de separación de poderes que hasta entonces habían presidido toda la construcción del proceso administrativo. España también modificó su sistema procesal administrativo en 1998. La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa (LJCA), No. 29 de 13 de julio, en su extensa exposición de motivos se da cuenta suficiente de la justificación de la reforma y las aportaciones de la nueva Ley:

«la Administración (...) se ha convertido en una organización extensa y compleja, dotada de funciones múltiples y considerables recursos, descentralizada territorial y funcionalmente. Al hilo de estas transformaciones han variado en buena medida y se han diversificado las formas jurídicas de la organización administrativa, los fines, el contenido y las formas de la actividad de la Administración, los derechos que las personas y los grupos sociales ostentan frente a ella y, en definitiva, el sistema de relaciones regido por el Derecho Administrativo [...] Pero, además, el instrumental jurídico que (...) se otorga a la Jurisdicción para el cumplimiento de sus fines ha quedado relativamente desfasado. En particular, para someter a control jurídico las actividades materiales y la inactividad de la Administración, pero también para hacer ejecutar con prontitud las propias decisiones judiciales y para adoptar medidas cautelares que aseguren la eficacia del proceso. [...] La reforma (...) pretende completar la adecuación del régimen jurídico del recurso contencioso-administrativo a los valores y principios constitucionales, (...) persigue dotar a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de los instrumentos necesarios para el ejercicio de su función, a la vista de las circunstancias en que hoy en día se enmarca. Desde este último punto de vista, la reforma compagina las medidas que garantizan la plenitud material de la tutela judicial en el orden contencioso-administrativo y el criterio favorable al ejercicio de las acciones y recursos y a la defensa de las partes, sin concesión alguna a tentaciones formalistas, con las que tienen por finalidad agilizar la resolución de los litigios. La preocupación por

³ La introducción de las *injonctions* en 1995, que permitió a los jueces entrar en un terreno hasta entonces vedado, como el de la ejecución de sentencias, constituyó, en palabras de Christophe GUETTIER «una pequeña revolución en sí misma». GUETTIER, C. «L'administration et la exécutions des décisions de justice», *Actualité Juridique de Droit Administratif*, 1999, p. 66.

conseguir un equilibrio entre las garantías, tanto de los derechos e intereses públicos y privados en juego como del acierto y calidad de las decisiones judiciales, con la celeridad de los procesos y la efectividad de lo juzgado constituye uno de los ejes de la reforma».

Portugal, por su parte, adoptó también en 2002 un Código del Proceso de los Tribunales Administrativos (CPTA) el cual, se ha dicho, «viene a hacer prácticamente tabla rasa de todos los precedentes del sistema portugués de justicia administrativa y establece, con encomiable esfuerzo y con una seguridad técnica verdaderamente notable, todo un régimen contencioso-administrativo plenario y nuevo, que ha pasado a ser en este momento uno de los más avanzados y perfilados de todo el continente europeo». ⁴ El Código destaca por su amplitud de criterio en el desarrollo del derecho a la tutela judicial efectiva y, según uno de sus comentaristas, Mário AROSO DE ALMEIDA, provocó una «verdadera revolución» de la justicia administrativa, separándola de su matriz francesa para acercarla al modelo alemán. ⁵

Italia en 2010 aprobó su nuevo Código del Proceso Administrativo (CPA), cuya relevancia le viene no solo porque sistematizó en un único texto normativo una «disciplina fragmentada, desorganizada y carente», ⁶ sino porque introdujo importantes novedades relacionadas con la acción resarcitoria del interés legítimo y la instauración de acciones resarcitorias autónomas promovidas en proceso de ejecución –aunque conectadas a la acción de nulidad del proceso de conocimiento. ⁷

También para una gran parte de los sistemas latinoamericanos, de amplia tradición judicialista, el nuevo siglo ha traído importantes reformas que los han ido acercando a las exigencias de la tutela judicial efectiva. Entre estas nuevas legislaciones, que han servido de referencia comparada a este trabajo.

⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. «El nuevo Código portugués del Proceso de los Tribunales Administrativos», *Revista de Administración Pública*, CEPC, Madrid, No. 162, 2003, p. 422.

⁵ AROSO DE ALMEIDA, M. «O novo regime do contencioso administrativo em Portugal», *Derecho Administrativo iberoamericano (discrecionalidad, justicia administrativa y entes reguladores)*, Congrex, 2009, vol. II, p. 367.

⁶ Corpaci, A. «Il codice del processo amministrativo tra effettività della tutela e problemi di durata del rito ordinario», *Diritto Pubblico*, 2010, vol. 16, No. 3, p. 609.

⁷ Sobre las principales novedades del Código, cfr. Freshfields Bruckhaus Deringer. *Le principali novità del codice del processo amministrativo*, ottobre, 2010, pp. 7-10. www.freshfields.com.

En Colombia se aprueba en 2011, el Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso- Administrativo, que vino a sustituir la normativa de los años 80, que ya no resultaba compatible con los postulados de la Constitución de 1991, una nueva Carta que reformó aspectos sustanciales del ordenamiento jurídico de ese país e introdujo variaciones muy relevantes en la manera de entender el Derecho, de interpretarlo, de aplicarlo; variaciones que durante veinte años habían sido desarrolladas por las Altas Cortes en un conjunto de sólidas líneas jurisprudenciales que tampoco tenía en cuenta la normativa anterior.⁸

En opinión de Parejo- la reforma operada por el nuevo Código

«es claramente positiva (...), las soluciones aportadas responden con carácter general a la mejor evolución y desarrollo de las instituciones del Derecho administrativo y son, en muchos casos, incluso innovadoras. [...] Desde el punto de vista del principio del Estado de Derecho, y más allá de la posibilidad de discusión de concretas técnicas y regulaciones, cabe resaltar la excelencia del nuevo Código al garantizar la legalidad del poder público, la plenitud y efectividad de la tutela judicial, así como de la garantía de la plena independencia del poder controlador, el Poder Judicial.⁹

La Ley que Regula el Proceso de lo Contencioso- Administrativo de Perú (LRPCA)¹⁰ entró en vigor en 2002, sustituyendo la regulación anterior contenida en el Código Procesal Civil de 1993 bajo la denominación de «Impugnación de acto o resolución administrativa», transformando radicalmente el ámbito y contenido de la justicia administrativa, pasando de un proceso especial de la materia civil que «sólo consideraba de manera expresa a los actos administrativos como las únicas actuaciones administrativas que podían ser impugnables en dicho proceso» a uno que consagra «la universalidad del control jurisdiccional de las actuaciones administrativas realizadas

⁸ VARGAS LLERAS, G. «Intervención del doctor Germán Vargas Lleras Ministro del Interior y de Justicia, en *Seminario Internacional Presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, Consejo de Estado, [2011] p. 24

⁹ PAREJO ALFONSO, L. «El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo desde la perspectiva del Derecho comparado», en *Seminario Internacional...*, ob. cit., p. 105.

¹⁰ Ley No. 27584 de 2002, publicada en: <http://tc.gob.pe/legconperu/leyorganicatc.html>

en ejercicio de potestades públicas, no reconociéndose la existencia de ámbitos de la actividad administrativa que puedan considerarse exentos o inmunes al control jurisdiccional». ¹¹

Además de las legislaciones colombiana y peruana, también fueron promulgadas: el Código Contencioso- Administrativo de la Provincia de Buenos Aires (CPCABA, 1999);¹² la Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso- Administrativo de Nicaragua (LRJCA, 2000);¹³ la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo de México, (LFPCA, 2005, última reforma en 2011);¹⁴ el Código Procesal de lo Contencioso- Administrativo de Costa Rica (CPCA, 2006);¹⁵ y las más recientes Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa de Venezuela (LOJCA, 2009) y ¹⁶ el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia (CPACA, 2011).

Las reformas acaecidas en estos ordenamientos, en términos generales pueden sintetizarse en las siguientes:

– en el ámbito subjetivo, una ampliación de la legitimación activa hacia los intereses legítimos, abarcando en algunos casos los llamados intereses difusos y los colectivos y una extensión de la legitimación pasiva hacia todos aquellos entes, de naturaleza pública o privada que ejercen una función o actividad sometida al Derecho Administrativo;

¹¹ DANÓS ORDÓÑEZ, J. «El proceso contencioso administrativo en el Perú», *Hechos de la Justicia*, No. 10 s/a, s/p, <http://www.jusdem.org.pe/webhechos/N010/contencioso%20administrativo.htm>

¹² Ley 12.008 vigente desde el 1 de junio de 1999: Texto en: www.uape.org.ar/documentos/buenosaires/docs/12008.pdf. (acceso. 5 diciembre 2011). Un análisis de las características de dicho Código en: GONZÁLEZ PÉREZ, J. «El proceso administrativo en la provincia de Buenos Aires», *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, Año 13, No. 13, 2013, pp. 25-38.

¹³ Ley No. 350 de 11 de julio de 2000, publicada en: www.poderjudicial.gob.ni/arc-pdf/Ley%20350.pdf

¹⁴ Ley del Congreso Federal de 1 de diciembre de 2005, última reforma de 28 de enero de 2011, texto en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA.pdf (acceso 5 diciembre 2011).

¹⁵ Ley No. 8508 de 2006, vigente a partir de 1º de enero de 2008, Gaceta No. 120 de 22 de junio de 2006, www.gaceta.go.cr. Un análisis del Código en JINESTA LOBO, E. «La nueva justicia administrativa en Costa Rica», *Revista de Administración Pública*, CEPC, Madrid, No. 179, 2009, pp. 413- 435.

¹⁶ Ley de 15 de diciembre de 2009, texto en: Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No. 39.451 de 22 de junio de 2010.

- en el ámbito objetivo, la extensión del control hacia la casi totalidad de la actividad administrativa, mediante la articulación de una amplia variedad de pretensiones procesales ejercitables ante la jurisdicción;
- en el terreno de la eficacia del proceso, una amplia disponibilidad de las medidas cautelares y un fortalecimiento de los poderes de los jueces para la ejecución de sus fallos.

El 12 de mayo de 2015 se promulga en el Ecuador el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), que entrará en vigor doce meses después. En él se consolidan algunas de las transformaciones que se han producido en las últimas décadas respecto de los fundamentos del proceso contencioso administrativo a los que acabamos de hacer referencia; transformaciones que ya habían venido produciéndose gradualmente desde finales de la década de los noventa y que tuvo su corolario en la promulgación de la Constitución de 2008 (CRE). Particularmente se ha producido un redimensionamiento del objeto del proceso contencioso- administrativo – ya introducido en Ley de Modernización del Estado de 1993 (LME)¹⁷ -, que abandona el viejo esquema de control de legalidad de los actos administrativos formales contenido en la sustituida Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa de 1967 y se ha extendido hacia la revisión de prácticamente cualesquiera de las formas de la actividad administrativa. El objetivo del presente trabajo es precisamente realizar un análisis del actual marco regulatorio del objeto del proceso contencioso administrativo en el nuevo COGEP, a la luz de los presupuestos teóricos doctrinales y de derecho comparado en los que se fundamenta dicha institución y en relación con el resto del propio ordenamiento jurídico ecuatoriano.

A estos efectos, lo hemos estructurado en dos epígrafes: en el primero se da cuenta de la evolución del objeto del proceso contencioso- administrativo tanto en el aspecto doctrinal como en las más modernas legislaciones procesales europeas y latinoamericanas; el segundo se dedicará a la evaluación de la institución dentro de la dinámica del Código Orgánico General de Procesos, a través de la exposición de los distintos elementos conceptuales que definen a cada una de las manifestaciones de la actividad administrativa impugnables en sede jurisdiccional. Por último se formularán las conclusiones a las que se arriban.

¹⁷ Ley No. 50 Registro Oficial 349 de 31 de diciembre de 1993.

I.- LA EVOLUCIÓN DEL OBJETO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO EN EL MUNDO. DE LA FUNCIÓN REVISORA AL ENJUICIAMIENTO PLENARIO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.

La delimitación del objeto en cualquier proceso jurisdiccional es una cuestión medular, toda vez que con ella se precisa el contenido de la controversia y, consecuentemente, el de la futura sentencia, que debe ajustarse a lo que ha sido discutido por las partes, sin que pueda alterar las pretensiones, so pena de incongruencia. Es por ello que para las partes – o para los ciudadanos en general– este tópico resulta fundamental, toda vez que el proceso constituye el cauce jurídico para la solución de sus conflictos y, por lo tanto, del modo en que se pueda fijar su contenido, dependerá el grado y la efectividad de la tutela judicial que se les brinde.

La determinación del objeto del proceso administrativo, a diferencia de otros órdenes jurisdiccionales, ha sido siempre un tema controvertido. Mientras se asume pacíficamente que en el proceso civil, el objeto del litigio puede referirse a cualquier pretensión deducida de cualquier controversia originada en esta rama del derecho, porque se trata, en definitiva, de partes situadas en un plano de igualdad que sólo pueden hacer valer sus reclamos mediante mecanismos de heterotutela; el objeto del contencioso administrativo, que supone una contienda con el propio poder público, se ha conectado tradicionalmente con la impugnación de una actividad administrativa previa.

En su formulación originaria, según la versión francesa, el objeto del proceso estaba condicionado exclusivamente por la existencia de una decisión unilateral y formal de la Administración pública que se presumiese contraria al ordenamiento. La decisión administrativa unilateral, en palabras de Prosper Weil, «constituye uno de los aspectos más originales del Derecho Administrativo», incluso el procedimiento contractual da lugar, cuando se trata de contratos administrativos, a un notable conjunto de prerrogativas y de sujeciones.¹⁸ No es de extrañarse entonces que el acto administrativo constituya el concepto central del Derecho Administrativo nacido en Francia; y el control de su conformidad con la ley, el pivote sobre el cual ha girado el diseño estructural de la justicia administrativa.

La jurisdicción contencioso- administrativa francesa se configura entonces con un carácter meramente *revisor* de la legalidad de una decisión administrativa previa –*préalable*, en la terminología francesa–, por lo que únicamente podía acudir a los mecanismos jurisdiccionales a los fines de comprobar la legalidad de la decisión que fuera contraria a la pretensión del

¹⁸ WEIL, P. *Derecho Administrativo* (traducción de Luis RODRÍGUEZ ZÚÑIGA), Editorial Civitas, Madrid, 1994, p.85.

interesado y sólo por la vía del recurso interpuesto contra ella. Esta regla no tiene especial interés en el recurso de anulación, pues, en este caso, la decisión previa es la propia que es objeto del recurso. Es, sin embargo, en el proceso de plena jurisdicción donde revela su importancia, puesto que se impone al particular la carga de dirigirse a la Administración antes de acudir al juez.

El acto administrativo tenía entonces el valor de una sentencia de primera instancia por lo que la actividad posterior revisora quedaba o, mejor dicho, debía quedar inexorablemente circunscrita a ésta.¹⁹

Muchos han sido los intentos de los propios autores franceses por encontrar una explicación lógico- jurídica a esta regla de la decisión previa. Para LAFERRIÉRE, esta regla estaba plenamente justificada, pues ella conforma la noción misma de contencioso- administrativo, que se hace depender de la existencia de dos pretensiones opuestas y un litigio. El proceso, – entiende– nace de la oposición entre una decisión manifestada en un acto administrativo –de gestión o de poder– y el derecho de una parte que se considera afectada por la decisión.²⁰

Esta tesis —que hoy ha sido completamente abandonada por incompleta— tuvo gran aceptación entre los autores de principios del siglo XX, que vieron en la decisión previa una formalidad esencial para la vinculación de la instancia (*liaison de l'instance*).²¹ Aun reconociendo que el contencioso existe por el mismo hecho de la oposición de dos pretensiones, afirmaban estos autores que era preciso, sin embargo, que el mismo fuera aceptado por la Administración.

Una explicación completamente distinta dio HAURIUO. Para él la decisión previa es imprescindible porque la Administración sólo actúa a través de sus actos, por lo que el acto administrativo constituye la manera en que la autoridad administrativa acepta vincularse a la instancia (jurisdiccional).²²

¹⁹ HAURIUO, M. *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, Recueil Syrey, Paris, 1927, p. 368.

²⁰ LAFERRIÉRE, E. *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2ª ed., Berger-Levrault et Cie Libraires-Éditeurs, Paris, 1896, t-I. p. 323.

²¹ Cfr. MONTANE DE LA ROCHE, P. *L'inertie des pouvoirs publics*, Paris, 1950, p. 12

²² En el contencioso tradicional, con la teoría del ministro- juez, la aceptación de vinculación a la instancia provenía por el hecho de que la decisión administrativa tenía el valor de una sentencia de primera instancia, por tanto él era el juez de esa primera instancia. Al erigirse el *Conseil d'État* como juez de derecho común, la autoridad concurre ante

Esta explicación en la actualidad tampoco es aceptada.²³ No es hoy la Administración quien decide que actos suyos quedan excluidos o no de la jurisdicción, sino que esta puede quedar ligada a la instancia aún en contra de su voluntad.

Quizás quien mejor haya esbozado el alcance y origen de la regla de decisión *préalable* ha sido WALINE:

«Las explicaciones de HAURIOU chocan con la misma objeción: ¿Por qué la regla obligatoria ante el Consejo de Estado no lo es, o lo es sólo excepcionalmente, ante el Consejo de Prefectura? Esto induce a pensar que la verdadera explicación de la regla de la decisión previa debe buscarse en una particularidad de los recursos elevados ante el Consejo de Estado. Y aquí aparece que precisamente el Consejo de Estado hasta 1889 no era el Juez administrativo de derecho común, sino que resolvía sobre el recurso contencioso interpuesto contra el Ministro. Le era preciso, pues, para fallar, una decisión previa del Juez de Primera Instancia, es decir, del Ministro. Pero a partir de 1889 dejó de ser el Ministro un Juez de lo contencioso– administrativo; pero la regla que imponía que se dirigieran a él las reclamaciones ha subsistido con dos modificaciones: por un lado, resuelve como administrador y no como juez, y por otro, ya no es a él inexcusablemente a quien han de dirigirse los que tengan intención de elevar posteriormente reclamaciones ante el juez administrativo, sino a toda autoridad calificada para responder a la reclamación en nombre de la Administración. La regla de la decisión previa aparece, pues, como una supervivencia de la antigua doctrina del Ministro–juez»²⁴

Durante muchos años la regla de la decisión previa no tuvo en Francia un ámbito legal de aplicación general, sino que se debió a razones de puro azar histórico. En la actualidad, se

él como un simple litigante y acepta la jurisdicción a través de la decisión previa. Cfr. HAURIOU, M. *Précis...* ob. cit., p. 368.

²³ De esta doctrina de Hauriou aún subsisten expresiones suyas como «*lier le contentieux*» o «*liaison du contentieux*» muy utilizadas por la doctrina francesa y no ignoradas por la jurisprudencia. Cfr. CHAPUS, René. *Droit du Contentieux Administratif*. 9e ed., Monechrestien, Paris, 2001, p. 477.

²⁴ WALINE, M. *Traite élémentaire de Droit administratif*, 6a ed., Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1952, p. 101. En el mismo sentido CHAPUS, R. *Droit du Contentieux...* ob. cit., p. 477.

encuentra recogida en el Código de la Justicia Administrativa del año 2000 (art. R 421-1)²⁵, justificándose su existencia por razones puramente prácticas,²⁶ aunque no se trata de una regla completamente rígida, sino que admite sus excepciones.²⁷

La regla del acto previo y el consecuente carácter revisor de la justicia administrativa fueron extendidos –con las particularidades propias de cada sistema– a los ordenamientos de justicia administrativa de inspiración francesa. Y así fue recibido en España, en Italia (aunque en términos más garantistas, pues la materia contencioso-administrativa, se separó en dos campos: la plena jurisdicción se le asignó al juez ordinario, competente así para tutelar derechos subjetivos frente a la Administración con las amplias posibilidades de apertura que brindaba este recurso, en tanto que el exceso de poder francés, entendido como tutela de «intereses legítimos», se le asignó al Consejo de Estado, con el mismo juego limitado impugnación-anulación, pero con la admisión extensa de una legitimación por simple interés²⁸), en Alemania y el resto del continente, así como en Latinoamérica, adquiriendo la categoría de un verdadero dogma. El acto administrativo se erigió como principal protagonista y verdadero objeto de un contencioso administrativo concebido así como «proceso al acto», haciendo surgir lo que Muñoz

²⁵ «Excepto en materia de trabajos públicos, sólo podrá acudir a la jurisdicción por la vía del recurso interpuesto contra una decisión y lo será dentro de los dos meses a partir de la notificación o la publicación de la decisión atacada» (traducción del autor).

²⁶ Entre ellas la de permitir a la Administración considerar ella misma lo solicitado por el demandante, y así evitar conducirla un debate sobre asuntos en los que no ha tomado posición. En tal caso la regla juega el papel de una «conciliación preliminar». De igual forma, en caso de que se produzca el conflicto ante, la pretensión delimita el terreno jurisdiccional, facilitando la tarea del juez. Cfr. CHAPUS, R. *Droit du contentieux...* ob. cit. p. 478; DEBBASCH, C. y RICCI, J. C. *Contentieux administratif*, 7e ed., Précis Dalloz, Paris, 2001, p. 367; VEDEL, G. y DEVOLVÉ, P. *Le système français de protection des administrés contre l'administration*, Sirey, Collection Droit Public, Paris, 1991, p. 225; RIVERO, J. y WALINE, J. *Droit administratif*, 14a ed., Précis Dalloz, 1992, p. 185; AUBY, J.M. y DRAGO, R. *Traité des recours en matière administrative*, LITEC, 1992, pp. 59 y ss.; DUBOIS, J.P. *Droit administratif*, Eyrolles, Collection Droit, Paris, 1992, p. 146; FANACHI, Pierre. *Le procès administratif*, Presses Universitaires de France, 1993, pp. 6 y ss.

²⁷ Estas excepciones se derivan, tanto por la posibilidad de acudir directamente a la jurisdicción, como por la de atacar otras medidas distintas de las decisiones propiamente; es decir: los contratos. Los recursos que se admiten sin necesidad de decisión *prealable* se dividen en tres categorías: 1) los deducidos por personas públicas contra los administrados; 2) los que se presentan «en materia de trabajos públicos» (art. R 421-1 CJA) y 3) las demandas presentadas en materia de *référé*). Cfr. CHAPUS, R. *Droit du contentieux...* ob. cit. p. 482.

²⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Prólogo en* Fernández Torres, J. R. *Jurisdicción Administrativa Revisora y Tutela Judicial Efectiva*, Civitas, Madrid, 1998, p. 23.

Machado ha llamado «un mito que ha vagado peligrosamente por las arterias del sistema jurisdiccional».²⁹

Como consecuencia de este dogma de la función revisora, se fueron extrayendo varias consecuencias que limitaban y en ocasiones impedían el acceso a la justicia y la obtención de un pronunciamiento de fondo. Estas consecuencias pueden sintetizarse en las siguientes:

- 1) Para que fuera admisible la acción ante la jurisdicción era necesario la existencia previa de un acto administrativo, que constituía el presupuesto objetivo del proceso; con lo cual se descartaba el enjuiciamiento de otras formas de conducta administrativa como la vía de hecho o la inactividad material.
- 2) El juez debía limitarse a enjuiciar la validez del acto impugnado y hacerlo, además, en los términos establecidos en la fase administrativa, no pudiendo hacer declaraciones sobre aspectos no contenidos en la resolución previa. Como consecuencia, no se admitían demandas en las que se alegaran cuestiones nuevas o que en algo variasen el *petitum* de la instancia administrativa, aun cuando la pretensión procesal estuviera implícita o hubiese sido una consecuencia lógica de lo allí pedido.
- 3) La vía administrativa previa tenía la consideración de una primera instancia jurisdiccional, de manera que la controversia judicial actúa como una suerte de recurso o prolongación de aquella. Entre otras consecuencias, deriva de ello que no se admitan nuevas pruebas en el proceso excepto para revisar las que se hubiesen practicado en el expediente administrativo.
- 4) Se exigía que el acto debía causar estado,³⁰ es decir, que debía agotar la vía administrativa, obligando al requirente a deducir los recursos administrativos ordinarios.

²⁹ MUÑOZ MACHADO, S. «Nuevos planteamientos de la jurisprudencia sobre el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, No. 26, 1980, p. 497.

³⁰ El requisito de «causar estado» del acto administrativo como presupuesto de su impugnabilidad contenciosa tiene su origen en el derecho español, en la Ley Camacho de 31 de diciembre de 1888. Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. «La configuración del recurso...», ob. cit., p. 144.

Por lo tanto tampoco se admitían las demandas anticipadas, o sea las interpuestas antes de la conclusión de los plazos del silencio.³¹

5) Los tribunales adoptaban como primera obligación la de comprobar si el acto se había dictado siguiendo las formalidades legales. En tal razón, al detectarse infracciones de forma, se anulaba sin entrarse a conocer las cuestiones de fondo.

6) No podían los tribunales sustituir la decisión administrativa ni adoptar alguna que correspondiese a los órganos de esa naturaleza. Su función se limitaba a anular el acto ilegal y ordenar, de ser procedente, que se dictase otro en su lugar ajustado a derecho. De igual manera, se inhibían de conocer el fondo del asunto cuando la resolución del recurso administrativo previo declaraba su inadmisibilidad. En caso de estimarse la demanda, se limitan a retrotraer las actuaciones a fin de que la Administración resuelva sobre el fondo.

7) Si el acto impugnado tenía un contenido económico, se trate de una indemnización o un justiprecio que debe abonarse al interesado, el tribunal decide sobre una cuestión pasada y sobre valores no actuales, sino históricos, ya que el principio revisor le ha impedido acomodar al momento del fallo dichos valores.³²

Los esfuerzos doctrinales y jurisprudenciales en favor de la introducción plenas garantías de enjuiciamiento de la actividad administrativa conllevaron a un intento por quebrar la rigidez del principio revisor. Es así que a comienzos de la segunda mitad del siglo XX en algunas legislaciones procesales iberoamericanas, con España a la cabeza,³³ se le da una nueva

³¹ Para Enrique SERRANO GUIRADO este requerimiento estaba plenamente justificado pues entendía que al residenciarse a la Administración sin que ésta se hubiera pronunciado en definitiva y por el órgano competente, no solamente se paralizaría la acción administrativa, sino que se verificaría una subrogación de competencia entre órganos de distinto orden y con funciones de naturaleza absolutamente diversa antes de agotarse su ejercicio por aquel a quien expresamente le fue atribuida por la Ley. SERRANO GUIRADO, E. «El recurso contencioso-administrativo y el requisito de que la resolución cause estado», *Revista de Administración Pública*, CEPC, Madrid, No. 10. Madrid, 1950. pp. 116-117.

³² MUÑOZ MACHADO, S. «Nuevos planteamientos...» ob. cit., p. 499.

³³ Así, la Ley española de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1956, la de Costa Rica de 1961, las cubanas de 1974 y 1977, la de Honduras de 1987. Sin embargo otras como la de Uruguay, a pesar de ser posterior en el tiempo a las primeras mencionadas (de 1983, con modificaciones en 1987) mantuvo el proceso dirigido a la anulación del acto administrativo.

dimensión al proceso administrativo, cuyo objeto se desplaza del control de la legalidad del acto hacia las «pretensiones» que se susciten en relación con los actos o disposiciones administrativas.

Con este nuevo planteamiento del objeto del contencioso, el ejercicio de la jurisdicción continuaba descansando sobre la base de la impugnación de decisiones administrativas previas dictadas por la Administración en el ejercicio de la autotutela, por lo tanto, el acto continuaba siendo el presupuesto (único) del proceso, mas ya no su objeto principal, sino que se concebía como mero requisito de admisibilidad.

De esta manera, el contenido de la decisión administrativa recurrida no determinaba el marco de la controversia judicial. Por el contrario, el objeto del litigio se configuraba por las «pretensiones» de las partes en relación precisamente con el acto o disposición de que se trate. Quiere decir que, una vez que existiese el acto administrativo impugnado, los tribunales podían ejercer plena jurisdicción y por tanto juzgar todas las cuestiones planteadas en el proceso y tutelar los derechos de las partes.³⁴ Así concebida la jurisdicción, el único significado que encierra el concepto de la naturaleza revisora es únicamente el de ofrecer a la Administración la posibilidad de pronunciarse sobre las cuestiones planteadas. Si no se pronuncia, o no lo hace sobre todas las cuestiones, ello no debe limitar el debate procesal en vía jurisdiccional.³⁵

Al mismo tiempo, se producen las amplias interpretaciones del concepto de acto administrativo, desplegándose la teoría del «acto tácito», a los efectos de favorecer el enjuiciamiento de

³⁴ Sobre las implicaciones e interpretaciones de esta nueva concepción del objeto del proceso administrativo cfr: Nieto García, A. «La inactividad de la administración y el recurso contencioso-administrativo», *Revista de Administración Pública*, No. 37, 1962, pp. 75 y ss; CLAVERO ARÉVALO, M. «El carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa y las sentencias anulatorias de actos en los que la Administración no entró en el fondo del asunto», *Revista de Administración Pública*, CEPC, Madrid, No. 42, 1963, pp. 217 y ss; GONZÁLEZ PÉREZ, J. «El principio antiformalista de la ley de la jurisdicción contencioso- administrativa», *Revista de Administración Pública*, CEPC, Madrid, No. 57, 1968. pp. 183 y ss.; CARRETERO PÉREZ, A. «El principio de economía procesal en lo contencioso-administrativo», *Revista de Administración Pública*, CEPC, Madrid, No. 65, 1971. pp. 99 y ss; FERNÁNDEZ, T.R. (1) «Los vicios de orden público y la teoría de las nulidades en el derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, CEPC, Madrid, No. 58, 1969, pp. 49 y ss.; (2) «El difícil acceso al enjuiciamiento de fondo de los actos administrativos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, No. 3, 1974, pp. 485 y ss.; FERNÁNDEZ TORRES, J.R. *Jurisdicción administrativa revisora...* ob. cit.; GARCÍA PÉREZ, M. *El objeto del proceso contencioso- administrativo*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 29 y ss.

³⁵ Fernández Torres, J.R. *Jurisdicción administrativa revisora...* ob. cit., p. 38; García Pérez, M. *El objeto del proceso...* ob. cit., p. 42

actuaciones que sin estar contenidas en una decisión formal y expresa, eran expresión inequívoca de la voluntad de la Administración y eventualmente afectaban los intereses de los particulares, como la llamada vía de hecho.³⁶

Otra de las variaciones se produjo con respeto a la posibilidad de incorporar en sede contenciosa nuevos fundamentos jurídicos y pruebas distintas de las actuadas ante la Administración; ello en el entendido de que la esencia revisora de la jurisdicción «no se pierde por el hecho de alegarse ante la misma nuevas pruebas o fundamentos jurídicos, no sustentados en vía administrativa, ya que lo que tal carácter implica es que no se varíen las pretensiones formuladas en vía administrativa»³⁷

Sin embargo, todas estas operaciones renovadoras aún se antojaban insuficientes. El principio revisor estaba tan arraigado que, pese a su pretendida superación continuaba siendo una barrera para la obtención de una justicia administrativa plena y eficaz, un «fantasma» – en palabras de Nieto– cuya misión parecía ser «la de impedir el acceso a la justicia aun en las situaciones más sangrantes».³⁸

³⁶ Ciertamente, la doctrina del acto tácito (como la técnica del silencio administrativo) vino a constituir un remedio contra las nefastas consecuencias del dogma del carácter revisor de la jurisdicción que imponía la exigencia de una decisión administrativa previa –y que impedía, por tanto, el enjuiciamiento de actuaciones materiales no contenidas en un acto administrativo–, al englobar estas actuaciones de hecho en la categoría unitaria de acto administrativo. Sobre el acto tácito decía la Sentencia del Tribunal Constitucional español 160/91, que son «conductas o comportamientos de la Administración que revelan concluyentemente una decisión administrativa previa y que se dan, sobre todo, en las actuaciones que llevan aparejada el uso de la fuerza y la coacción, donde muchas veces la ejecución misma se presenta como la única exteriorización de la voluntad administrativa. Son, pues, actos administrativos y como tales objeto idóneo del recurso contencioso-administrativo (...) En definitiva, en la expresión 'actos de la Administración pública sujetos al Derecho Administrativo' (...) han de entenderse comprendidos los actos administrativos expresos, tácitos y presuntos, y las actuaciones de la Administración que constituyen simples vías de hecho». En el mismo sentido: Cano Mata, A. «Actos administrativos tácitos. Protección jurisdiccional del principio de igualdad», *Revista Española de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, No. 32, 1982. p. 879; González Pérez, J. «El control jurisdiccional de la inactividad de la Administración», *Revista Española de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, No. 97, Madrid, 1998, p.17.

³⁷ Sentencia del Tribunal Supremo español de 4/09/1977.

³⁸ Nieto García, A. *La inactividad...* ob. cit., p. 81

Criticado en los términos más duros, como contrario incluso al propio Estado de Derecho,³⁹ debido a las negativas consecuencias que supone para la tutela de los derechos y del propio interés público frente al actuar ilegítimo de la Administración, en los tiempos en que cada vez es más creciente y dinámica su proyección sobre las relaciones sociales, el mito de la carácter revisor comenzó a desmoronarse a finales del siglo pasado y con el comienzo del siglo XXI parece vislumbrarse su quiebre definitivo. «El paradigma histórico del *excés de pouvoir* ha sido de pronto encontrado inadmisibles, incapaz de explicar los nuevos hechos, los nuevos valores del Estado de Derecho, las nuevas demandas sociales». ⁴⁰

En efecto, uno de los aspectos donde resulta más notoria la progresiva transformación de la justicia administrativa es en la expansión del alcance objetivo de la jurisdicción que, abarca hoy en los sistemas más desarrollados de Europa y Latinoamérica, prácticamente la totalidad de la actuación administrativa del poder público.

Los cambios operados han removido definitivamente el principal obstáculo que impedía un control jurisdiccional pleno de la actividad administrativa, desplazándose al acto como único presupuesto procesal o reduciéndolo a una de las modalidades de actuación de la Administración frente a las que se formula la acción; y haciendo aparecer, a su lado, otras manifestaciones de la conducta administrativa al alcance de la justicia.

Así, la Ley española de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa de 1998, a la vanguardia en Iberoamérica y que ya había consolidado una doctrina aperturista por influencia de la Constitución de 1978, parte en su Exposición de Motivos del reconocimiento de que la existencia de la justicia administrativa se justifica para «asegurar, en beneficio de los interesados y del interés general, el exacto sometimiento de la Administración al derecho en todas las actuaciones que realiza en su condición de poder público y en uso de las prerrogativas que como tal le corresponde», y en tal sentido apunta que, como es evidente, no toda la actuación administrativa se expresa a través de actos administrativos reglamentos o contratos, sino también a través de otras actuaciones materiales u omisiones que también constituyen manifestación de voluntad de la Administración y que en cualquier caso han de estar sometidas a la ley. «La imposibilidad legal –dice– de controlar mediante los recursos contencioso-administrativos estas otras

³⁹ Cfr. Cassagne, Juan C. *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2007, pp. 104- 106.

⁴⁰ García de Enterría, E. *Hacia una Nueva Justicia Administrativa*, 2a ed. ampliada, Civitas, Madrid, 1992, ob. cit., p. 100.

manifestaciones de la acción administrativa, desde hace tiempo criticada, resulta ya injustificable, tanto a la luz de los principios constitucionales como en virtud de la crecida importancia cuantitativa y cualitativa de tales manifestaciones».

Por eso, al definir el ámbito de la jurisdicción (art. 2) establece que esta conocerá «de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos Legislativos cuando excedan los límites de la delegación», asimismo diferencia las distintas clases de pretensiones que en cada caso pueden interponerse (Título III).⁴¹

El CPTA portugués, parte de la definición del derecho a la tutela judicial efectiva en la cual se inscribe el contencioso administrativo (art. 2) y establece de él un amplio contenido, posibilitando así al ciudadano «deducir todo tipo de pretensiones ante los tribunales administrativos»⁴².

El *código* italiano contiene una concepción omnicomprensiva de la justicia administrativa para resolver las controversias concernientes «al ejercicio o falta de ejercicio del poder administrativo».⁴³

En Latinoamérica, Perú⁴⁴ y Venezuela ⁴⁵ emplean fórmulas de control universal. El Código de la Provincia de Buenos Aires (art. 1), habla de «actuación u omisión en el ejercicio de funciones

⁴¹ No obstante hay quien le reprocha a la Ley el hecho de encapsular el proceso en un limitado número de pretensiones cuando lo deseable sería crear un sistema plural acudiendo «a fórmulas más flexibles, fáciles encontrar en la doctrina al uso y en otros sistemas que, como el alemán, no contiene un *numerus clausus* de acciones»: Meilán Gil, J.L. *Prólogo*, en García Pérez, M. *El objeto del proceso...* ob. cit., p. 21.

⁴² Alonso de Almeida, Mario y Fernandes Cadilha, Carlos. *Comentário ao Código de Processos nos Tribunais Administrativos*, Almedina, Coimbra, 2005, p. 28. El artículo 2 del Código es muy extenso y ciertamente recoge una gama amplia de pretensiones ejercitables ante la justicia administrativa. Así «se puede así solicitar que el tribunal reconozca que alguien posee una cualidad o que cumple ciertas condiciones: que es propietario de una cosa, que es ciudadano nacional, que es funcionario público, que es titular de un derecho de crédito ante la Administración, que es un concursante apto para contratar con la Administración, que es un ciudadano elegible, que es elector, que ejerce una actividad de interés público, que tiene derecho a exigir una conducta —una actividad— de la Administración o una prestación, que cumple todas las condiciones para que le sea asignado un estatuto o se le emita un certificado mediante el que se acredite una condición de la que goza (así, de contratista de obras públicas, etc.)». Menéndez, Pablo. «El nuevo código portugués del proceso de los tribunales administrativos», *Revista de Administración Pública, CEPC, Madrid*, No. 162, 2003, p. 428.

⁴³ Libro I, Título I, Capítulo 3, art. 7. 1: «Sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni».

administrativas»⁴⁶; la ley procesal de Nicaragua⁴⁷ y el código colombiano⁴⁸, establecen una enumeración amplia de las varias formas de actuación sobre las que se puede contender. El

⁴⁴ «Art. 1 LRPCA: La acción contencioso administrativa prevista en el Artículo 148° de la Constitución Política tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados».

⁴⁵ Según el artículo 8 LOJCA, el control jurisdiccional incluye a los «actos de efectos generales y particulares, actuaciones bilaterales, vías de hecho, silencio administrativo, prestación de servicios públicos, omisión de cumplimiento de obligaciones y, en general, cualquier situación que pueda afectar los derechos o intereses públicos o privados». El art. 9, por su parte, después de detallar las posibles actuaciones enjuiciables, suple cualquier posible omisión en el apartado 11 al considerar «las demás actuaciones de la Administración pública no prevista en los numerales anteriores». Sobre el «cambio de paradigma» que sobre el objeto del proceso administrativo significó la nueva legislación venezolana Cfr: Hernández, J. I. «el cambio de paradigma: las pretensiones procesales administrativas», en Brewer Carías, A. y Hernández Mendible, V. R. *El contencioso administrativo y los procesos constitucionales*, Editorial Jurídica venezolana, Caracas, 2011, pp- 117- 129.

⁴⁶ «Art. 1 CPCABA: Corresponde a los tribunales contencioso administrativos el conocimiento y decisión de las pretensiones que se deduzcan en los casos originados por actuación u omisión en el ejercicio de funciones administrativas de los órganos de la provincia, los Municipios, los entes descentralizados y otras personas....»

⁴⁷ LRJCA: «Art. 1: La jurisdicción de lo contencioso-administrativo, de acuerdo con la Constitución Política de la República y el ordenamiento jurídico, conocerá con potestad exclusiva de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos, resoluciones, disposiciones generales, omisiones y simples vías de hecho, así como en contra de los actos que tengan que ver con la competencia, actuaciones y procedimientos de la Administración pública, que no estén sujetos a otra jurisdicción»... Arto. 14. La jurisdicción de lo contencioso-administrativo, a través de los tribunales competentes, conocerá de las pretensiones que los interesados presenten en la correspondiente demanda en relación con los actos, resoluciones, disposiciones generales, omisiones, situaciones y simples vías de hecho de la Administración Pública. El examen de la legalidad de los actos y disposiciones generales de la Administración Pública comprenderá cualquier infracción del ordenamiento jurídico y de los principios generales del Derecho, incluso la falta de competencia, el quebrantamiento de las formalidades esenciales y la desviación de poder.... Arto. 15. La jurisdicción de lo contencioso-administrativo también conocerá los aspectos siguientes: 1) Los asuntos referentes a la preparación, adjudicación, cumplimiento, interpretación, validez, resolución y efectos de los contratos administrativos celebrados por la Administración Pública, especialmente cuando tuvieren por finalidad el interés público, la prestación de servicios públicos o la realización de obras públicas. 2) Las cuestiones que se suscitaren sobre la responsabilidad patrimonial del Estado y de la Administración Pública por los daños y lesiones que sufrieren los particulares en sus bienes, derechos e intereses, como consecuencia de las actuaciones, omisiones o vías de hecho de sus funcionarios y empleados, sin importar cuál sea la naturaleza de la actividad o tipo de relación de que se deriven. Se exceptúan aquellas demandas civiles, mercantiles o laborales que por su naturaleza deben tramitarse ante la jurisdicción ordinaria 3) Las demandas incoadas contra las normativas, actos, resoluciones, decisiones, omisiones y simples vías de hecho emitidas por la Contraloría General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Fiscalía General de la República, Procuraduría General de Justicia, por la Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones Financieras y la Superintendencia de Pensiones. 4) Los reclamos que los administrados formulen en contra de las actuaciones de la Administración concedente, relativos a la fiscalización y control de las actividades de los concesionarios de los servicios públicos, siempre que impliquen el ejercicio de potestades administrativas conferidas a ellos, así como en contra de las actuaciones de los propios concesionarios en cuanto implicaren el ejercicio de potestades administrativas. 5) Las acciones de responsabilidad civil y administrativa que se produjeran en contra de los funcionarios y empleados públicos en el desempeño de sus funciones, sin perjuicio de las causas que podrían

código costarricense (art. 1)⁴⁹ abarca «los diversos aspectos de la relación jurídico-administrativa». La ley 13 de 2007 (de 1947) de República Dominicana introdujo modificaciones al proceso vigente que extiende la acción para reclamar la vía de hecho (art. 5).

Como puede comprobarse, la justicia administrativa en los sistemas mencionados ha ido progresivamente abandonando la vieja concepción heredada del contencioso francés. Partiendo del principio de sometimiento pleno de la Administración a la legalidad y del derecho a la tutela judicial efectiva, aspectos capitales del Estado de Derecho, se preocupan por adoptar un modelo de control jurisdiccional universal de la Administración, ya sea estableciendo en algunos casos un sistema abierto de pretensiones o, en otros, un sistema de recursos tasados en atención a la actuación administrativa que es objeto de la controversia; es decir, en atención a la actividad administrativa impugnabile.

II.- EL OBJETO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO EN EL CÓDIGO ORGÁNICO GENERAL DE PROCESOS (COGEP). LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IMPUGNABLE.

El Código Orgánico General de Procesos del Ecuador, de 2015 asume toda esta tendencia transformadora del objeto del proceso administrativo, al consagrar en su art. 300 que el mismo consiste en

«tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos o contratos del sector público sujetos al derecho tributario o al derecho administrativo; así como, conocer y resolver *los diversos aspectos* de la relación jurídico tributaria o jurídico administrativa, incluso la desviación de poder».

seguirse para determinar responsabilidades penales. 6) Los conflictos de carácter administrativo que surgieran entre los distintos organismos de la Administración Pública; los conflictos administrativos de carácter intermunicipal o interregional, o entre los municipios y las Regiones Autónomas, y los de éstos con la Administración Pública. 7) Cualquier otra materia que de forma expresa determine la ley».

⁴⁸ La actividad impugnabile comprende a los actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa; la responsabilidad extracontractual, los actos políticos o de gobierno, recursos contra laudos arbitrales y otras.

⁴⁹ «Art. 1. 1) CPCA: La Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establecida en el artículo 49 de la Constitución Política, tiene por objeto tutelar las situaciones jurídicas de toda persona, garantizar o restablecer la legalidad de cualquier conducta de la Administración pública sujeta al Derecho administrativo, así como conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico-administrativa. 2) Los motivos de ilegalidad comprenden cualquier infracción, por acción u omisión, al ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder».

En realidad, el código no introduce ninguna novedad a este respecto, pues ya la LME había avanzado en la superación de los fundamentos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1967, asentada en el esquema del proceso al acto, al reconocer competencia a los tribunales de la materia para conocer y resolver «todas las demandas y recursos derivados de actos, contratos, hechos administrativos y reglamentos expedidos, suscritos o producidos por las entidades del sector público» (art. 38),⁵⁰ pero sí viene a consolidar una serie de transformaciones que se habían venido produciendo en los últimos veinte años en relación con el enjuiciamiento de la función administrativa, no obstante la mala técnica empleada en la redacción del precepto comentado y del resto de los preceptos reguladores del proceso.

En efecto, al mencionar el art. 300 las distintas formas de la actividad administrativa objeto de impugnación no incluye a las disposiciones de carácter general (reglamentos), y lo hace entonces al regular la legitimación, reconociendo la activa a quien «tenga interés directo en demandar la nulidad o ilegalidad de los actos administrativos o los *actos normativos* de la administración pública (art. 303.1)» o al «titular de un derecho subjetivo derivado del ordenamiento jurídico, que se considere lesionado por el acto o *disposición* impugnados (art. 303.3)» y la pasiva «la autoridad o las instituciones y entidades del sector público de quien provenga el acto o *disposición* a que se refiere la demanda (art. 304.1)». Asimismo, hace mención expresa a la «desviación de poder» como si se tratase de otra de las formas de manifestación de la actuación administrativa, cuando en realidad es un vicio que afecta a uno de los elementos de la misma: el fin, controlable, por tanto, de la misma manera que el resto de los elementos como la competencia, la motivación o la proporcionalidad, con particular relevancia cuando se actúan poderes discrecionales.

Más allá de las imperfecciones apuntadas, teniendo en cuenta la formulación del COGEP y los criterios doctrinales respecto de la clasificación de las formas de manifestación de la voluntad de la Administración, la actividad impugnable que ha de constituir objeto del proceso contencioso administrativo puede agruparse en seis formas, a saber: a) el acto administrativo b) las disposiciones de carácter general; b) los contratos administrativos; c) la inactividad administrativa, d) los hechos administrativos y e) la responsabilidad patrimonial de la Administración.

⁵⁰ Última reforma: Art. 1 de Ley No. 56, publicada en Registro Oficial 483 de 28 de Diciembre del 2001.

A) EL ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo, según lo define el art. 65 del Estatuto del Régimen Jurídico- Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE),⁵¹ «es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa». Más allá de la imprecisión del concepto (también existen actos administrativos con efectos colectivos), el acto administrativo constituye la forma normal y cotidiana de exteriorización de la voluntad de la Administración y, en tal condición, su existencia ha constituido el presupuesto tradicional para acudir a los tribunales en demanda de justicia.

En su aspecto procesal, el acto administrativo representa en buena medida un ámbito técnico dirigido a definir con precisión las contiendas con la Administración.⁵² Su función dentro del proceso estriba justamente –dice a Nieto – «en precisar la actitud de la Administración ante una situación concreta ya que en otro caso la intervención jurisdiccional se enfrentaría ante una actitud incógnita de la Administración, cuyos motivos y finalidades aparecerían velados por su carácter pasivo o negativo».⁵³

Una de las negativas consecuencias de la doctrina del carácter revisor del proceso que también ha sido superada en el sistema procesal ecuatoriano es la exigencia de agotar la vía administrativa como presupuesto para acudir a la instancia judicial, la que tradicionalmente se ha justificado en la necesidad de concederle a la Administración, antes de ser encausada, la oportunidad de enmendar sus propios yerros, ya sea mediante el examen del asunto por la propia autoridad que dictó el acto o mediante su elevación a la autoridad jerárquica superior. Ya desde el mentado art. 38 (*in fine*) de la LME, ratificado luego en el ERJAFE (art. 69), se prevé la posibilidad de acudir directamente a la vía judicial sin necesidad de reclamación administrativa previa. El Código procesal (art. 300 *in fine*) en este punto se limita a ratificar la extinción de la vía administrativa una vez que se presente la reclamación judicial.

⁵¹ Decreto Ejecutivo 2428, Registro Oficial 536 de 18 de Marzo del 2002.

⁵² FERNÁNDEZ TORRES, J.R. *Jurisdicción administrativa revisora...* ob. cit., p. 38

⁵³ NIETO GARCÍA, A. *La inactividad de la Administración y el recurso...* ob. cit., p. 82.

B) LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL.

Todas las normas jurídicas de alcance general provenientes de la Administración son susceptibles de impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso- administrativo, generalmente en las mismas condiciones que los actos administrativos singulares. No obstante, las legislaciones no pierden de vista la particular importancia de estas impugnaciones, debido a que «sus efectos son más amplios y trascendentes que los que se interponen contra simples actos administrativos, por la generalidad de sus consecuencias y porque sirven para depurar el ordenamiento jurídico de normas ilegales».⁵⁴ La regla general de impugnación directa de las disposiciones alcance general es la pretensión de nulidad, aunque eventualmente puede pedirse el reconocimiento de una situación jurídica subjetiva. El COGEP, sin embargo, no arbitra la posibilidad de recurrir la norma reglamentaria de forma indirecta, a través de la impugnación de los actos de aplicación singular.

La deficiente técnica regulatoria del Código es notable también en la confusa fórmula empleada para regular este tipo de disposiciones. Según el antes citado art. 303, se reconoce la legitimación para impugnar «actos normativos de la administración pública, ya sea en *materia tributaria o administrativa*». ¿Significa entonces que el proceso no alcanzaría a los reglamentos que regulan, por ejemplo, materia laboral, de propiedad intelectual, mercantil (como los que desarrollan la Ley de Compañías), etc., por no ser materia «administrativa» o tributaria? Exactamente que entiende la ley por materia «administrativa», que distingue incluso de la tributaria?

Entiendo que en realidad que la cuestión no pasa de otra deficiente redacción de los preceptos del Código, pues no tiene ningún sentido sustraer del control judicial unos u otros tipos de reglamentos en función de su contenido o «materia» (entendida esta como disciplina jurídica). Los reglamentos, cualquiera que fuere su clase y la disciplina jurídica a la que se refieran, constituyen «materia administrativa» por el sólo hecho de ser una manifestación del ejercicio de una potestad pública reconocida por la ley a la Administración, y por tanto, sometida al derecho administrativo, cual es, precisamente, el objeto del proceso. La materia tributaria es, en consecuencia, también materia administrativa, por lo que no tiene ningún sentido la distinción, a no ser para generar confusión.

⁵⁴ SÁNCHEZ MORÓN, M. «El objeto del recurso contencioso- administrativo», en SANCHEZ MORÓN, M. y LEGUINA VILLA, J. *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa*, Editorial LexNova, Valladolid, 1999, p. 167.

C) LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

En el amplísimo espectro de actuaciones de la Administración se puede encontrar, al lado de las declaraciones unilaterales que expresan los actos administrativos, las declaraciones productoras de efectos jurídicos que proceden ya no de la exclusiva voluntad de la Administración, sino de la concertación de ésta con la de otros sujetos. Este fenómeno constituye la actividad contractual de la Administración y dentro de ella se pueden distinguir tres tipos perfectamente diferenciados: los contratos administrativos *stricto sensu*; los contratos de derecho privado y la cada vez más extensa gama de los llamados genéricamente conciertos (acuerdos que, a diferencia de los contratos no suponen ningún ejemplo de colaboración patrimonial entre partes, un fenómeno económico de intercambio, sino, por el contrario un simple acuerdo sobre la medida de una obligación, o de una ventaja, típicas de una relación de sumisión jurídico-pública previamente establecida entre la Administración y la persona con quien ella conviene).⁵⁵

La adecuación de la jurisdicción contencioso administrativa para el conocimiento de las controversias derivadas de la actividad contractual de la Administración – extendida además a las cuestiones precontractuales, es decir, a los actos de preparación, adjudicación y concertación– fue introducida por la LME (art. 38) y ratificada por el ERJAFE (art. 77) y posteriormente por la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública de 2008 (art. 105). Tiene como fundamento garantizar la observancia, por parte de las entidades públicas, de los principios generales que han de presidir su conducta en la concertación de actuaciones directamente relacionadas con la consecución fines públicos; principios que son diferentes a los que rigen la contratación en el ámbito puramente privado.

D) INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN.

El papel encomendado a la Administración pública en la realización del interés general y los valores consagrados en las constituciones y las leyes, requiere de ella la adopción de decisiones, de la regulación de conductas, de la prestación de servicios, de atender y responder los reclamos de los administrados; en fin, de la ejecución de una función pública «que en su concepción y vigencia factual integra el medio que le permite intervenir, intensa y prolijamente, en la vida social».⁵⁶

55 GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R. *Curso...*, ob. cit., t-I, pp. 702- 703.

56 GARCINI GUERRA, H. *Derecho Administrativo*, 2a ed., Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1986, p. 14.

Podría así afirmarse, con GÓMEZ PUENTE, que la Administración pública posee una vocación dinámica, «que está ínsita en la propia naturaleza instrumental que se deduce de su ubicación institucional en la distribución constitucional del poder público».⁵⁷ La inactividad, o sea, «el no hacer de la Administración en el marco de sus competencias ordinarias»⁵⁸ es, por lo tanto, un comportamiento que contradice esta vocación dinámica y la propia naturaleza de una organización instrumental que, permaneciendo inerte, no da cumplimiento a los objetivos mismos que explican su existencia.⁵⁹

En el contexto del Estado Social, de naturaleza interventora y prestacional, donde es mucho mayor la dependencia de los individuos de la acción pública estatal, y ésta no se produce cuando es legalmente debida y se confía razonablemente en ella, la inactividad administrativa genera un grave problema de desconfianza institucional y hace crecer un sentimiento de fraude e injusticia que pone en cuestión la propia modalidad social del Estado de derecho democrático y puede hacer peligrar muchas de sus conquistas históricas.⁶⁰

Todo ello explica entonces el hecho de que casi todas las legislaciones procesales hayan concebido remedios para la tutela jurídica de los intereses del ciudadano frente a la conducta omisiva de la Administración de sus deberes legales, ya sea aún dentro del propio esquema de

⁵⁷ GÓMEZ PUENTE, M. *La inactividad de la Administración*, 3a ed., Editorial Aranzadi, Pamplona, 2002, p. 48.

⁵⁸ NIETO GARCÍA, A. «La inactividad de la administración y el recurso...», ob. cit., p. 80. Este trabajo de Alejandro Nieto es de obligada referencia en cualquier trabajo sobre el tema, por ser pionero en el planteamiento de las deficiencias del ordenamiento procesal administrativo tradicional para un control judicial eficaz frente a la inactividad material de la Administración. Realizando un amplio estudio de los sistemas europeos, intenta superar las estrechas limitaciones que imponía el dogma del proceso revisor, entendiendo la posibilidad de enjuiciamiento de la inactividad material mediante la técnica de «conversión» en actividad formal: «Efectivamente –dice–, una no actividad material no ofrece base consistente para un recurso; pero puede provocarse una actividad formal, y contra esta actividad formal (complementada, en su caso, por el instituto del silencio administrativo) cabe iniciarse ya la revisión. La sentencia del tribunal no se limita en este sistema a la anulación ideal del acto administrativo provocado, sino a la conformación de la relación jurídica que sea conforme a derecho, y, en su caso, se dictará una orden a la Administración».

⁵⁹ GÓMEZ PUENTE, M. *La inactividad...* ob. cit., p. 49. El propio autor acertadamente la califica como un hábito contra naturam de la Administración pública, una subespecie del «género maldito» de la mala administración, del que constituye una de las modalidades más extensas y graves, no sólo porque esta actitud de la Administración incumple los mandatos legales, sino también porque desconoce la posición servicial y la vocación dinámica y transformadora de la realidad social a que está llamada constitucionalmente en el modelo del Estado social.

⁶⁰ GÓMEZ PUENTE, M. *La inactividad...* ob. cit., pp. 63-64.

jurisdicción revisora⁶¹ ya sea, como en las más modernas a las que hemos hecho referencia, extendiendo su alcance hacia otras formas de inactividad, más allá de la tradicional técnica del silencio administrativo.

Las tipologías de inactividad administrativa que reconoce la doctrina son:⁶²

a) *inactividad material*. Consiste en la omisión o falta de realización de una actividad técnica, material o física de trascendencia externa a la Administración. Se traduce en un incumplimiento del deber de hacer efectivo el contenido de prestaciones o derechos reconocidos en virtud de disposiciones legales, contratos o actos administrativos

b) *inactividad formal*, que comprende:

– Inactividad formal normativa. La no adopción o retraso en la producción de normas reglamentarias exigidas por disposiciones de rango superior;

– inactividad formal convencional. La pasividad en el desarrollo de actividades de concertación;

⁶¹ Este ha sido el esquema tradicional del derecho alemán. La ley jurisdiccional de 1960 (VwGo), valiéndose de la técnica del silencio administrativo, posibilita que el juez, una vez comprobada la ilicitud de la negativa de la Administración a emitir el acto administrativo debido, no se limite sólo a declarar la obligación de la autoridad a dictar el acto siguiendo el criterio del tribunal, sino a condenar a la ejecución de la actuación administrativa solicitada (art. 113. 5).

⁶² Hemos aquí adoptado, por su actualidad e integralidad, la clasificación de Marcos GÓMEZ PUENTE, (*La inactividad...* ob. cit. p. 111), que también es asumida por Joaquín TORNOS MÁS («La nueva acción frente a la inactividad administrativa del artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa de 1998. Especial referencia a su ámbito objetivo», en MONTORO CHINER, M. (coord.). *La Justicia Administrativa. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Rafael Entrena Cuesta*, Editorial Atelier, Barcelona, 2003, p. 431). No obstante no debe dejar de destacarse la clasificación recogida en las clásicas obras de Alejandro NIETO, «La inactividad de la Administración veinticinco años después», *Documentación Administrativa*, INAP, Madrid, No. 208, 1986, pp. 21-24) que distingue entre *inactividad formal o silencial*, que es la inactividad de la Administración producida dentro de un procedimiento en el que un particular ha solicitado la producción de un acto administrativo y no obtiene respuesta; e *inactividad material que a su vez clasifica en: inactividad material negativa, que es la que se produce fuera de un procedimiento administrativo* y que a su vez puede ser *jurídica* (falta de un acto jurídico, sea individual, una disposición general o relativo a la organización y prestación de los servicios públicos) o *fáctica* (que no presupone necesariamente la existencia de un acto administrativo previo o que, al menos, la ausencia de un posible acto administrativo no condiciona –ni su adopción forma parte de– la pretensión del reclamante); *inactividad material positiva*, que resulta de la pasividad de la Administración cuando no cesa sus actuaciones ilegales y perjudiciales, pese a la denuncia de los interesados; e *inactividad material de efectos trilaterales*, cuando los efectos de la inactividad repercuten directamente sobre terceros interesados.

– inactividad formal singular o procedimental. Pasividad en la declaración unilateral de voluntad. Incluye la no resolución de procedimientos (iniciados de oficio o a instancia de interesado) o la no contestación de peticiones del administrado.

El control de la inactividad material en virtud del COGEP es posible aunque no haga alusión expresa a ella, al encuadrarla dentro de «los diversos aspectos de la relación jurídico-administrativa». Como ha de ser lógico, éste no puede alcanzar cualquier tipo de omisión o conducta pasiva de la Administración, sino solamente aquella que supone un incumplimiento de los deberes que le impone el ordenamiento. A falta de tales deberes no podrá deducirse incumplimiento y, en consecuencia, no existirá posibilidad de control. Otra cosa es que, existiendo el deber legal, su regulación no sea lo suficientemente intensa o determinada como para poder extraer de ella la exigencia de una actuación concreta para la Administración –como sucede en el ámbito de la discrecionalidad–. En estos casos es posible el control, pero lo será con un alcance limitado: el órgano jurisdiccional deberá ordenar a la Administración el cumplimiento de lo debido, pero no puede configurar por sí el contenido concreto de la actuación administrativa, porque esta no está lo suficientemente determinada por el Derecho y no le corresponde al juez suplir a la Administración en el ejercicio de competencias que sólo a ella están atribuidas. De ahí que en algunos casos se precise, como lo hace, por ejemplo, la Exposición de Motivos de la legislación española, que la impugnación ha de referirse «a prestaciones concretas y actos que tengan un plazo legal para su adopción y de ahí que la eventual sentencia de condena haya de ordenar estrictamente el cumplimiento de las obligaciones administrativas en los concretos términos en que estén establecidas». Como se encarga de reconocer la propia norma, el contencioso administrativo «por su naturaleza, no puede poner remedio a todos los casos de indolencia, lentitud e ineficacia administrativas, sino tan sólo garantizar el exacto cumplimiento de la legalidad».

El proceso administrativo, como hemos visto, implica la posibilidad de plantear una pretensión sobre una situación jurídica individualizada, que incluya tanto su reconocimiento formal como la condena a la Administración a cumplir su deber jurídico, en este caso, de dar o hacer algo, en favor de la satisfacción del derecho del reclamante. En los casos de inactividad material, es perfectamente posible para el juez pronunciarse sobre el fondo de la cuestión. La dificultad surge al momento de dictar una sentencia de condena que implica disponer por parte de un órgano jurisdiccional la realización de tareas propias de la Administración activa.

Como es conocido, no siempre la actividad administrativa es configurada por la ley en forma de deberes jurídicos concretos. Algunas prestaciones sí constituyen tales tipos de deberes,

susceptibles por tanto de ser exigido su cumplimiento en tanto generador de un derecho subjetivo (como por ejemplo, las prestaciones de seguridad social). En otras, aunque no tienen un carácter individualizado, es posible deducir ciertas obligaciones concretas, como en el caso de los servicios mínimos que deben garantizarse en función de la salubridad, la seguridad o el orden público. Pero sucede que buena parte de los deberes de la Administración formulan en forma genérica, como líneas programáticas para la consecución de determinados objetivos en un cierto período de tiempo, por lo que su actuación dependerá de los juicios de oportunidad que realiza en exclusiva la propia Administración y es claro que en estos supuestos el juez no podría condenarla.

En los supuestos en los que la conducta de la Administración constituye un deber jurídico, hará falta todavía precisar los límites de este deber. Nos encontramos ante el problema de la fijación de los *standards* a los que han de responder las prestaciones administrativas. Sólo caso por caso, y en relación con la realidad cultural, económica y sociopolítica de cada momento, puede la jurisprudencia determinar los límites de la obligación administrativa de actuar.⁶³

El contenido de las sentencias de condena por inactividad de la Administración no puede limitarse únicamente a la exigencia de responsabilidad patrimonial, sino que puede y debe extenderse a la imposición de obligaciones de actuación material, cuando sea éste el remedio adecuado para la satisfacción de lo debido o de restaurar el orden perturbado. La exigencia de responsabilidad patrimonial no siempre es remedio suficiente ante la inactividad de la Administración. En muchos casos la inactividad provoca un mal o un peligro suficientemente difuso para que no sea individualizable, o también un perjuicio —individualizable o no— de carácter continuado que no puede resolverse en una única petición indemnizatoria.⁶⁴ Siendo así, la Administración ha de quedar obligada a restituir la situación de hecho anterior a su modificación de forma ilegítima o a crear una que resulte equivalente.

Ciertamente la determinación del contenido de la obligación concreta de hacer podrá ser más o menos sencillo, o más o menos preciso, en dependencia de los posibles márgenes de discrecionalidad que tenga la administración para escoger la forma o los medios con los cuales ha de cumplir su deber específico. Mientras mayor sea la discrecionalidad administrativa otorgada por la ley, menor concreción tendría la sentencia condenatoria, y viceversa. Pero, en

⁶³ FERRET I JACA, J. «El control jurisdiccional de la inactividad administrativa», *Documentación Administrativa*, No. 208, 1986, p. 271

⁶⁴ FERRET I JACA, J. «El control jurisdiccional...», ob. cit., p.

cualquier caso, nada impide que la misma se pronuncie, a los efectos incluso de ulterior responsabilidad patrimonial de la propia Administración, o personal del funcionario implicado.

En lo que respecta a la modalidad procesal utilizada para resolver las cuestiones de inactividad material, en el COGEP, como en la mayor parte de las legislaciones, sería una actuación administrativa más frente a la que se puede deducir la pretensión en el proceso tradicional de conocimiento. Este tipo de fórmula, en opinión de González Pérez, no resulta adecuada en todos los casos para la tutela eficaz de las pretensiones del administrado. Entiende, con toda razón, que si ante la inactividad de la Administración lo que se persigue es una actividad material, un dar o hacer, no tendría sentido seguir todos los trámites del proceso declarativo hasta la sentencia cuando, por existir ya un título ejecutivo con fuerza obligatoria, lo que se pretende de la Administración no es la sentencia de condena, sino la ejecución. Por lo que lo que impondría la tutela jurisdiccional efectiva sería arbitrar un proceso administrativo ejecutivo -al igual que existe en el proceso civil- en el que, dando por supuesto -por estar decidido y no admitirse discusión sobre ello- la obligación de dar o hacer, la tramitación tratará de hacer efectiva la realización de aquella actividad necesaria para su realización. Si, por el contrario, lo que estuviese en discusión fuera si efectivamente la Administración viniera obligada a realizar la prestación material que se reclama, éste sería el objeto del proceso, y sólo una vez decidida en la sentencia la condena, es cuando quedaría abierta la ejecución. Cuando así ocurra, las especialidades del proceso para conocer de la pretensión frente a la inactividad vendrían impuestas por la naturaleza de la actividad omitida y la urgencia de su realización. Y no todos los supuestos de inactividad material pueden dar lugar a pretensiones que requieran un régimen contencioso-administrativo distinto del general. Respecto de algunos, como se dijo, no es el proceso la institución idónea, para garantizar una adecuada prestación a los administrados. Y respecto de otros, bastaría el proceso administrativo ordinario.⁶⁵

El control de la inactividad formal se produce, en cambio, mediante la técnica del silencio administrativo. En términos generales, la atribución de valor que hace la ley del silencio en el derecho ecuatoriano lo es en sentido positivo, tal como lo introdujera la LME, en su art. 28:

«Todo reclamo, solicitud o pedido a una autoridad pública deberá ser resuelto en un término no mayor a quince días, contados a partir de la fecha de su presentación, salvo que una norma legal expresamente señale otro distinto. En ningún órgano administrativo se suspenderá la tramitación ni se negará la expedición de una decisión sobre las

⁶⁵ González Pérez, J. *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa*, 5a ed., Thomson- Civitas, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2008, pp. 773- 775.

peticiones o reclamaciones presentadas por los administrados. En todos los casos vencido el respectivo término se entenderá por el silencio administrativo, que la solicitud o pedido ha sido aprobada o que la reclamación ha sido resuelta en favor del reclamante....»

No obstante aún supervive el silencio con efectos negativos en aquellas leyes orgánicas que así lo preveían antes de la LME, puesto que como dejó sentado la antigua Corte Suprema de Justicia «una ley ordinaria no podrá modificar una ley orgánica, en consecuencia el efecto positivo al reclamante del silencio administrativo regulado en el artículo 28 de la Ley de Modernización, no afecta al silencio como denegación tácita del reclamo regulado en las leyes orgánicas».⁶⁶

El silencio administrativo negativo ha sido entendido por la doctrina pura y simplemente como una ficción legal que está motivada única y exclusivamente por exigencias procesales del contencioso-administrativo.⁶⁷ Con el propósito de que no quedase enervado el acceso a la jurisdicción de los particulares ante el incumplimiento de la Administración de su obligación de resolver, por falta del requisito del acto previo, los ordenamientos jurídicos articulan la figura del silencio para facilitar el control jurisdiccional, creando una presunción de desestimación de las peticiones o recursos no resueltos o no contestados dentro de un plazo determinado, al solo efecto de dejar expedita la vía judicial al interesado.

No se considera, por tanto un acto administrativo; «no es ni puede ser una declaración de voluntad de la Administración, sino, precisamente, la ausencia de toda actividad volitiva, ante la cual no son admisibles procesos interpretativos destinados a averiguar el sentido de una voluntad que no existe».⁶⁸ Resulta así –afirma GARRIDO FALLA– «que el silencio administrativo sólo se explica en función de la existencia de una jurisdicción revisora y que sólo a la vista de

⁶⁶ Expedientes 8 y 16 de la Sala de lo Administrativo en Registro Oficial 332 de 23 de Mayo del 2001.

⁶⁷ GARRIDO FALLA, F. «La llamada doctrina del silencio administrativo», *Revista de Administración Pública*, CEPC, Madrid, No. 16. 1955, p. 92.

⁶⁸ FERNÁNDEZ, T. R. «Silencio negativo, actos consentidos y actos confirmatorios», *Revista de Administración Pública*, CEPC, Madrid, No. 53, 1967, p. 282. Insiste el autor en que «no existe voluntad alguna de la Administración que el silencio pueda expresar, sino precisamente ausencia de actividad volitiva alguna. Solamente puede derivar del silencio negativo de la Administración efectos procesales, y de entre éstos únicamente los relativos a la apertura de la vía contenciosa. Cualesquiera otras consecuencias son ajenas a la institución, construida como una ficción legal, una presunción de interpretación restrictiva»

ésta ha podido construirse toda la tesis del valor negativo del silencio». ⁶⁹ El silencio negativo, por tanto, podrá equipararse al acto administrativo, pero sólo en la medida en que determina la competencia revisora de la jurisdicción. No puede ni debe derivarse de él ningún efecto jurídico material. ⁷⁰ Siendo así las cosas, una vez superada la barrera de la función revisora de la jurisdicción y abierta la acción al enjuiciamiento de cualquier forma de actuación administrativa, poco sentido tiene entonces hablar de «presunción de acto administrativo», pues no haría falta presumir nada.

El fundamento del silencio positivo es diferente y por tanto también el del acto presunto positivo. La falta de pronunciamiento de la Administración se considera desde el primer momento como un acto administrativo equivalente en todo a la autorización o aprobación expresas a las que suple y por tanto, una vez que se produce, no le es posible a la Administración resolver de forma expresa en sentido contrario al otorgamiento presunto de la autorización o aprobación instadas. El ya mentado art. 28 de la LME determina que, a los efectos de hacer valer el derecho generado por el silencio administrativo:

«...el funcionario competente de la institución del Estado tendrá la obligación de entregar, a pedido del interesado, bajo pena de destitución, una certificación que indique el vencimiento del término antes mencionado, que servirá como instrumento público para demostrar que el reclamo, solicitud o pedido ha sido resuelto favorablemente por silencio administrativo, a fin de permitir al titular el ejercicio de los derechos que correspondan».

Y en igual sentido, la Sentencia No. 75/2014 de la Sala del Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, con cita de Morales Tobar, ratifica que el silencio positivo genera «un derecho subjetivo autónomo, lo que implica de igual manera *la pérdida de competencia del*

⁶⁹ «... el transcurso del plazo del silencio no significa resolución del expediente, sino simplemente la posibilidad de que el particular, en vez de esperar indefinidamente una resolución expresa de su asunto, plantee la cuestión ante la jurisdicción revisora. Si el particular renuncia a este planteamiento, lo único que ha hecho es prescindir del arbitrio (ideado, por supuesto, a su favor) del silencio, para dejar que las cosas transcurran como si éste no existiese; es decir, que entonces esperará a que la Administración resuelva, y, a partir de la resolución, deberá disponer de los reglamentarios plazos para impugnar la decisión administrativa. No hay más remedio que admitir que, si no se quiere bastardear la institución, el silencio administrativo supone, por definición, una posibilidad de recurso para el particular, que, si no se utiliza, deja las cosas en el mismo punto en que se encontraban si el silencio no hubiese sido consagrado por la Ley.» Garrido Falla, F. «La llamada doctrina...», ob. cit., pp. 95-97.

⁷⁰ «Porque no existe voluntad alguna de la Administración que el silencio pueda expresar, sino precisamente ausencia de actividad volitiva alguna, solamente puede derivar del silencio negativo de la Administración efectos procesales, y de entre éstos únicamente los relativos a la apertura de la vía contenciosa. Cualesquiera otras consecuencias son ajenas a la institución, construida como una ficción legal, una presunción de interpretación restrictiva». FERNÁNDEZ, T. R. «Silencio negativo...» ob. cit., p. 282.

órgano resolutor al no haberse pronunciado en los plazos previstos en la norma» (el resaltado es del propio tribunal).

Obviamente, como todo acto administrativo, el producido por el silencio debe reunir todos los requerimientos exigidos por el ordenamiento para que puedan surtir los efectos que le son propios. Por tanto el derecho que de él deriva no es algo que pueda operar automáticamente. La propia jurisprudencia ha definido las condiciones necesarias para que pueda entenderse producido el acto administrativo por efectos del silencio más allá del vencimiento del término legal y que básicamente son dos: 1) Que lo pedido sea conforme a derecho – pues claramente no puede obtenerse por el silencio administrativo lo que no se obtendría mediante un acto expreso, 2) que la petición se haya dirigido al funcionario competente para resolver la petición.⁷¹

E) LOS HECHOS ADMINISTRATIVOS.

El ERFAJE (art. 78) define el hecho administrativo como «toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos, ya sea que medie o no una decisión de acto administrativo previo». En virtud del principio de legalidad que obliga a la Administración a actuar dentro de los parámetros que le fija el ordenamiento, las actividades materiales de la administración siempre habrán de requerir un título jurídico que las justifique. Cuando ese título jurídico – que como regla es un acto administrativo, aunque no necesariamente- está ausente, o que existiendo, adolezca de tan graves defectos que se le niegue toda fuerza legitimadora de la actividad material que afecta la esfera del administrado, se produce lo que en la doctrina se conoce como *vía de hecho*.

El concepto de *vía de hecho* es una creación del Derecho Administrativo francés, para referirse a las «salidas de los poderes de la Administración»,⁷² es decir, al obrar de la autoridad en ausencia de competencias (*manque de droit*) o quebrantando los procedimientos previstos en la norma (*manque de procédure*). Se le concibe como una actividad de ejecución material en que la Administración comete una irregularidad flagrante –grosera, en palabras de LAUBADÈRE⁷³–, «una medida manifiestamente insusceptible de ser conectada con el ejercicio de una potestad

⁷¹ Cfr. Entre otras, las Sentencias: 0552/2013; 0060/2009 y 0549/2013 de la Corte Suprema de Justicia.

⁷² LAFERRIÈRE, E. *Traité de la juridiction...* ob. cit., p. 478.

LAUBADÈRE, A.; VENEZIA, J.C; GAUDEMET, Y. *Traité...* ob. cit., p. 411. Señalan los autores que la *vía de hecho* tiene por consecuencia la de desnaturalizar el acto administrativo, o sea que pierda su naturaleza de acto administrativo (p.412).

administrativa»,⁷⁴ cuya gravedad priva a la Administración de su privilegio de jurisdicción y justifica su sometimiento a los tribunales de Derecho común. Por tanto, si un acto o actuación material de la Administración es calificado como vía de hecho por un tribunal, sea contencioso-administrativo o civil, y cualquiera de ellos podría ser en principio competente para constatar la vía de hecho, el juez contencioso-administrativo no puede seguir conociendo del pleito, pues la vía de hecho implica la competencia exclusiva de la jurisdicción civil para hacerla cesar, dirigiendo a la Administración las *injonctions*⁷⁵ que sean necesarias y condenándola a reparar los daños que su actuación haya podido causar, lo que representa una excepción notable a las reglas del reparto competencial entre ambas jurisdicciones.⁷⁶

En la actualidad el concepto de vía de hecho comprende todos los casos en que la Administración pública pasa al terreno de los hechos sin contar con la previa decisión que sirva de fundamento jurídico. Según LÓPEZ MENUJO, las situaciones que pueden dar lugar a la vía de hecho son tres: a) irregularidades del *iter* procedimental, tanto lo sean de la fase de decisión como de ejecución: carencia absoluta de procedimiento o vicios esenciales del mismo o procedimiento distinto del legalmente previsto; b) irregularidades de la decisión previa: actuación material no precedida del necesario título jurídico; título revocado o declarado inválido, o carente de eficacia actual por estar suspendido o por haber desaparecido las circunstancias objetivas, causales o temporales que determinaban la producción de sus efectos; falta de notificación y de requerimiento esencial previo a la ejecución y c) irregularidades en la fase de ejecución o «abuso de la fuerza»: discordancia entre la decisión y la ejecución material, alteración arbitraria de los medios de ejecución adecuados o falta de proporcionalidad en la ejecución.⁷⁷

Ante la invasión por vía de hecho de la esfera jurídica del particular, ciertamente no tiene mucho sentido la exigencia del acto administrativo previo, es por ello que el código admite la acción

⁷⁴ *Tribunal des Conflicts*, 27 juin 1966, *Giugo*; *Conseil d'État*, 10 octobre 1969, *Consorts Muselier*. Referencia de Vier, C.L. «La competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa», *Documentación Administrativa*, INAP, Madrid, No. 239, 1994, p. 170 y LAUBADÈRE, A.; VENEZIA, J.C; GAUDEMET, Y. *Traité de Droit Administratif*, 14a ed., Librairie Générale de Droit Administratif et Jurisprudence, Paris, 1996, p. 412.

⁷⁵ Condenas u órdenes expresas del juez.

⁷⁶ Vier, C.L. «La competencia...». ob. cit., p. 170. La intervención del juez civil, según CHAPUS, resulta más eficaz que la del juez contencioso-administrativo, pues es más rápida (especialmente si se utiliza el *référé*) y en cualquier caso es posible dirigir *injonctions* para obligar a la Administración a que cese en la actividad constitutiva de vía de hecho. Chapus, R. *Droit Administratif General*, Montchrestien, Paris, 1993 v- I, p. 690.

⁷⁷ López Menujo, F. «Comentario a la LJCA de 1998». *Revista Española de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, No. 100, 1998, p. 317.

directa.⁷⁸ Esto no significa, sin embargo que no se pueda prever, para abrir el cauce jurisdiccional, la posibilidad de acudir previamente a la autoridad administrativa para que haga cesar su conducta. La intimación previa sólo persigue sencillamente dar a la Administración la oportunidad de resolver la controversia y de evitar la intervención judicial, pero ante el rechazo total o parcial del requerimiento la acción no se dirige contra tal desestimación, eventualmente por silencio, de lo reclamado, sino contra la propia actuación material, que será lo que constituya el objeto del proceso.

F) LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.

La realización de actividades administrativas como cualquier otra actividad estatal puede producir daños a los particulares, tanto como resultado del ejercicio lícito por el funcionario de sus competencias como por hecho ilícito. Cuando estos daños tienen lugar, ha de exigirse responsabilidad por los mismos, tanto a los titulares de la función pública como a la Administración en abstracto.

La exigencia de responsabilidad a la Administración por un actuar ilegítimo, se basa en los siguientes presupuestos: 1) La imputabilidad material del acto o hecho a un órgano administrativo en el ejercicio de sus funciones o con motivo de éstas. Se trata de una imputación objetiva que prescinde del requisito de la voluntariedad; 2), falta de servicio por incumplimiento de los deberes y obligaciones impuestos por el ordenamiento jurídico o por el funcionamiento defectuoso del servicio, sea el incumplimiento derivado de acción u omisión; 3) la existencia de un daño patrimonial al administrado de carácter antijurídico o injustificado (es decir, aquél daño que la víctima no tiene el deber jurídico de soportar)⁷⁹ y 4) la conexión causal entre el acto administrativo y el daño ocasionado al particular.

En lo que respecta a su tratamiento procesal, el COGEP ha seguido la tendencia de las legislaciones modernas, de unificar en un solo orden jurisdiccional todas las posibles formas de

⁷⁸ En otros ordenamientos como España (art. 30 LJCA) y Nicaragua (art. 36 LRJCA) admiten la acción directa pero establecen la posibilidad, con carácter facultativo, de acudir a la Administración previo a la instancia judicial en caso de la vía de hecho. También permiten la acción directa el Código de la provincia de Buenos Aires (art. 21.1), el de Costa Rica (art. 31. 3 y 31. 4 CPCA) y el de Portugal que contiene la vía de hecho en el cúmulo de pretensiones ejercitables (art. 2 c CPTA). En el resto de los casos se han de seguir la regla de agotamiento de la vía previa. En Alemania, se contempla un proceso amplio contra las actividades materiales de la Administración y contra los actos reales que no producen efectos jurídicos, pero que puedan lesionar al recurrente en sus derechos y contra los que se puede interponer la *acción de prestación (Leistungsklage)*; art. 43. 2VwGO) en forma de una acción de abstención.

⁷⁹ MEDINA ALCOZ, L. *La Responsabilidad Patrimonial por Acto Administrativo*, Thomson- Civitas Editorial Aranzadi, Pamplona, 2005, p. 132.

exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, evitando la dispersión de acciones que tradicionalmente han existido entre el ámbito civil y el contencioso administrativo, garantizando además uniformidad en la jurisprudencia.

BIBLIOGRAFÍA.

ALONSO DE ALMEIDA, Mario y FERNANDES CADILHA, Carlos. **Comentário ao Código de Processos nos Tribunais Administrativos**, Almedina, Coimbra, 2005.

AROSO DE ALMEIDA, M. «O novo regime do contencioso administrativo em Portugal», **Derecho Administrativo iberoamericano (discrecionalidad, justicia administrativa y entes reguladores)**, Congrex, 2009, vol. II.

AUBY, J.M. y DRAGO, R. **Traité des recours en matière administrative**, LITEC, 1992.

CANO MATA, A. «Actos administrativos tácitos. Protección jurisdiccional del principio de igualdad», **Revista Española de Derecho Administrativo**, Civitas, Madrid, No. 32, 1982.

CARRETERO PÉREZ, A. «El principio de economía procesal en lo contencioso-administrativo», **Revista de Administración Pública**, CEPC, Madrid, No. 65, 1971.

CASSAGNE, JUAN C. **Tratado de Derecho Procesal Administrativo**, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2007.

CHAPUS, R. **Droit Administratif General**, Montchrestien, Paris, 1993 v- I, p. 690.

CHAPUS, René. **Droit du Contentieux Administratif**. 9e ed., Monechrestien, Paris, 2001.

CLAVERO ARÉVALO, M. «El carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa y las sentencias anulatorias de actos en los que la Administración no entró en el fondo del asunto», **Revista de Administración Pública**, CEPC, Madrid, No. 42, 1963.

CORPACI, A. «Il codice del processo amministrativo tra effettività della tutela e problemi di durata del rito ordinario», **Diritto Pubblico**, 2010, vol. 16, No. 3.

DANÓS ORDÓÑEZ, J. «El proceso contencioso administrativo en el Perú», **Hechos de la Justicia**, No. 10 s/a,

DEBBASCH, C. y RICCI, J. C. **Contentieux administratif**, 7e ed., Précis Dalloz, Paris, 2001.

DUBOIS, J.P. **Droit administratif**, Eyrolles, Collection Droit, Paris, 1992.

FANACHI, Pierre. **Le procès administratif**, Presses Universitaires de France, 1993.

FERNÁNDEZ TORRES, J. R. **Jurisdicción Administrativa Revisora y Tutela Judicial Efectiva**, Civitas, Madrid, 1998.

FERNÁNDEZ, T. R. «Silencio negativo, actos consentidos y actos confirmatorios», **Revista de Administración Pública**, CEPC, Madrid, No. 53, 1967.

FERNÁNDEZ, T.R. «El difícil acceso al enjuiciamiento de fondo de los actos administrativos», **Revista Española de Derecho Administrativo**, Civitas, Madrid, No. 3, 1974.

FERNÁNDEZ, T.R. «Los vicios de orden público y la teoría de las nulidades en el derecho administrativo», **Revista de Administración Pública**, CEPC, Madrid, No. 58, 1969, pp. 49 y ss.;

FERRET i JACA, J. «El control jurisdiccional de la inactividad administrativa», **Documentación Administrativa**, No. 208, 1986, p. 271

Freshfields Bruckhaus Deringer. **Le principali novità del codice del processo amministrativo**, ottobre, 2010, www.freshfields.com.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. «El nuevo Código portugués del Proceso de los Tribunales Administrativos», **Revista de Administración Pública**, CEPC, Madrid, No. 162, 2003.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. «La configuración del recurso...», ob. cit., p. 144.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. **Hacia una Nueva Justicia Administrativa**, 2a ed. ampliada, Civitas, Madrid, 1992.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Prólogo en* FERNÁNDEZ TORRES, J. R. **Jurisdicción Administrativa Revisora y Tutela Judicial Efectiva**, Civitas, Madrid, 1998.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás. R. **Curso de Derecho Administrativo** t-I, 15a ed., Thomson Civitas Editorial Aranzadi, Pamplona, 2011.

GARCÍA PÉREZ, M. **El objeto del proceso contencioso- administrativo**, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1999.

GARCINI GUERRA, H. **Derecho Administrativo**, 2a ed., Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1986.

GARRIDO FALLA, F. «La llamada doctrina del silencio administrativo», **Revista de Administración Pública**, CEPC, Madrid, No. 16. 1955-

GÓMEZ PUENTE, M. **La inactividad de la Administración**, 3a ed., Editorial Aranzadi, Pamplona, 2002.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. «El control jurisdiccional de la inactividad de la Administración», **Revista Española de Derecho Administrativo**, Civitas, Madrid, No. 97, Madrid, 1998.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. «El principio antiformalista de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa», **Revista de Administración Pública**, CEPC, Madrid, No. 57, 1968.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. «El proceso administrativo en la provincia de Buenos Aires», **Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo**, Año 13, No. 13, 2013.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. **Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa**, 5a ed., Thomson- Civitas, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2008.

GUETTIER, C. «L'administration et la exécutions des décisions de justice», **Actualité Juridique de Droit Administratif**, 1999.

HAURIUO, M. **Précis de Droit Administratif et de Droit Public**, Recueil Syrey, Paris, 1927.

HERNÁNDEZ, J. I. «el cambio de paradigma: las pretensiones procesales administrativas», en BREWER CARIÁS, A. y HERNÁNDEZ MENDIBLE, V. R. **El contencioso administrativo y los procesos constitucionales**, Editorial Jurídica venezolana, Caracas, 2011.

JINESTA LOBO, E. «La nueva justicia administrativa en Costa Rica», **Revista de Administración Pública**, CEPC, Madrid, No. 179, 2009, pp. 413- 435.

LAFERRIÈRE, E. **Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux**, 2^a ed., Berger-Levrault et Cie Libraires-Éditeurs, Paris, 1896.

LAUBADÈRE, André de; VENEZIA, Jean C. y GAUDEMET, Yves. **Traité de Droit Administratif**, 14a ed., Librairie Générale de Droit Administratif et Jurisprudence, Paris, 1996.

LÓPEZ MENUDO, F. «Comentario a la LJCA de 1998». **Revista Española de Derecho Administrativo**, Civitas, Madrid, No. 100, 1998.

MEDINA ALCOZ, L. **La Responsabilidad Patrimonial por Acto Administrativo**, Thomson-Civitas Editorial Aranzadi, Pamplona, 2005.

MEILÁN GIL, J.L. **Prólogo**, en GARCÍA PÉREZ, M. **El objeto del proceso contencioso-administrativo**, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1999.

MENÉNDEZ, P. «El nuevo código portugués del proceso de los tribunales administrativos», **Revista de Administración Pública**, CEPC, Madrid, No. 162, 2003.

MONTANE DE LA ROCHE, P. **L'inertie des pouvoirs publics**, Paris, 1950, p. 12

MONTORO CHINER, M. (coord.). **La Justicia Administrativa. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Rafael Entrena Cuesta**, Editorial Atelier, Barcelona, 2003.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. «Nuevos planteamientos de la jurisprudencia sobre el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa», **Revista Española de Derecho Administrativo**, Civitas, Madrid, No. 26, 1980.

NIETO GARCÍA, Alejandro. «La inactividad de la administración y el recurso contencioso-administrativo», **Revista de Administración Pública**, No. 37, 1962.

NIETO GARCÍA, Alejandro. «La inactividad de la Administración veinticinco años después», **Documentación Administrativa**, INAP, Madrid, No. 208, 1986.

PAREJO ALFONSO, L. «El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo desde la perspectiva del Derecho comparado», **Seminario Internacional Presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo**, Consejo de Estado, [2011].

RIVERO, J. y WALINE, J. **Droit administratif**, 14a ed., Précis Dalloz, 1992.

SÁNCHEZ MORÓN, M. «El objeto del recurso contencioso- administrativo», en SANCHEZ MORÓN, M. y LEGUINA VILLA, J. **Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa**, Editorial LexNova, Valladolid, 1999.

SERRANO GUIRADO, E. «El recurso contencioso-administrativo y el requisito de que la resolución cause estado», **Revista de Administración Pública**, CEPC, Madrid, No. 10. Madrid, 1950.

TEITGEN- COLLY, C. (dir.). *Perspectives contentieuses des réformes de la justice administrative*, LGDJ, Lextenso éditions, Paris, 2011.

VARGAS LLERAS, G. «Intervención del doctor Germán Vargas Lleras Ministro del Interior y de Justicia, en **Seminario Internacional Presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo**, Consejo de Estado, [2011].

VEDEL, G. y DEVOLVÉ, P. **Le système français de protection des administrés contre l'administration**, Sirey, Collection Droit Public, Paris, 1991.

VIER, C.L. «La competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa», **Documentación Administrativa**, INAP, Madrid, No. 239, 1994.

WALINE, M. **Traite élémentaire de Droit administratif**, 6a ed., Libraire du Recueil Sirey, Paris, 1952.

WEIL, P. **Derecho Administrativo** (traducción de Luis Rodríguez Zúñiga), Editorial Civitas, Madrid, 1994.