

Diana Carolina Navarro-Betancourt; May Chislandia Diaz-Campana; Holger Geovanny García-Segarra

[DOI 10.35381/cm.v11i1.1526](https://doi.org/10.35381/cm.v11i1.1526)

**Eficacia de la acción contenciosa contra los actos administrativos de los gobiernos autónomos descentralizados**

**Effectiveness of contentious action against administrative acts of decentralized autonomous governments**

Diana Carolina Navarro-Betancourt  
[dcnavarro@ube.edu.ec](mailto:dcnavarrob@ube.edu.ec)  
Universidad Bolivariana del Ecuador, Durán, Guayas  
Ecuador  
<https://orcid.org/0009-0003-1540-7321>

May Chislandia Diaz-Campana  
[mcdiazc@ube.edu.ec](mailto:mcdiazc@ube.edu.ec)  
Universidad Bolivariana del Ecuador, Durán, Guayas  
Ecuador  
<https://orcid.org/0009-0006-1376-4634>

Holger Geovanny García-Segarra  
[hggarcias@ube.edu.ec](mailto:hggarcias@ube.edu.ec)  
Universidad Bolivariana del Ecuador, Durán, Guayas  
Ecuador  
<https://orcid.org/0009-0009-2499-762X>

Recibido: 01 de octubre 2024  
Revisado: 25 de noviembre 2024  
Aprobado: 15 de enero 2024  
Publicado: 01 de febrero 2025

Diana Carolina Navarro-Betancourt; May Chislandia Diaz-Campana; Holger Geovanny García-Segarra

## **RESUMEN**

El análisis de la eficacia de la acción contenciosa administrativa en los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador revela importantes desafíos que afectan la administración de justicia y los derechos ciudadanos. La investigación está basada en un enfoque mixto de análisis documental, encuestas y entrevistas. Las encuestas muestran que la sobrecarga en los procesos judiciales es la principal causa de ineficacia. Las entrevistas destacan la necesidad de personal especializado y una administración adecuada para mejorar la eficacia. Se proponen estrategias jurídicas para abordar estas deficiencias, incluyendo la capacitación integral de jueces y funcionarios. Los casos analizados evidencian problemas recurrentes como la falta de claridad en las competencias jurisdiccionales y la interpretación inconsistente de normas legales. La implementación de reformas estructurales y normativas es crucial para optimizar el funcionamiento de los mecanismos contenciosos administrativos, fortaleciendo la justicia administrativa y garantizando un acceso efectivo y equitativo para los ciudadanos.

**Descriptores:** Eficacia judicial; acción contenciosa administrativa; gobiernos seccionales; reformas legales; acceso a la justicia. (Tesauro UNESCO).

## **ABSTRACT**

The analysis of the effectiveness of administrative litigation in the Decentralized Autonomous Governments of Ecuador reveals important challenges that affect the administration of justice and citizens' rights. The research, based on a mixed approach of documentary analysis, surveys and interviews. The surveys show that the overload of judicial processes is the main cause of inefficiency. The interviews highlight the need for specialized personnel and adequate administration to improve efficiency. Legal strategies are proposed to address these deficiencies, including comprehensive training of judges and officials. The cases analyzed evidence recurring problems such as lack of clarity in jurisdictional competencies and inconsistent interpretation of legal norms. The implementation of structural and regulatory reforms is crucial to optimize the functioning of administrative litigation mechanisms, strengthening administrative justice and guaranteeing effective and equitable access for citizens

**Descriptors:** Judicial effectiveness; administrative litigation; sectional governments; legal reforms; access to justice. (UNESCO Thesaurus).

Diana Carolina Navarro-Betancourt; May Chislandia Diaz-Campana; Holger Geovanny García-Segarra

## **INTRODUCCIÓN**

A nivel global la acción contenciosa administrativa (ACA) se analiza como mecanismos para el control judicial de decisiones de gobiernos descentralizados. Halliday y Karpik (2023) indican la importancia de sistemas judiciales sólidos para garantizar transparencia y legalidad. A pesar de ello, en países en desarrollo, factores como la corrupción y recursos limitados dificultan la implementación efectiva de las resoluciones judiciales.

Según MHaidi y Hussein (2023), la descentralización complica los procedimientos debido a conflictos de competencia y falta de coordinación entre niveles de gobierno, lo que se agrava por la carencia de estándares internacionales que evalúen la eficacia de los sistemas contenciosos administrativos y limiten el desarrollo de competencias globales.

En Latinoamérica, la ACA enfrenta retos como la demora procesal y desigualdad en el acceso a la justicia. Aguilar (2022) sostiene que las diferencias entre áreas urbanas y rurales restringen el uso de este mecanismo que afecta la capacidad de los ciudadanos para cuestionar decisiones administrativas de manera equitativa.

La justicia administrativa en la región está marcada por politización y desigualdad, aunque algunos países avanzan en la modernización judicial. A criterio de Zulema et al. (2024) iniciativas como la adopción de tecnologías judiciales en Colombia y México muestran avances, pero persisten limitaciones en el acceso a estas herramientas, en particular en sectores menos favorecidos.

En Ecuador, la ACA presenta problemas estructurales como retrasos en los procesos, incumplimiento de sentencias y percepción de corrupción. Morales et al. (2019) identifican estos factores como barreras que reducen la confianza ciudadana en la administración de justicia, en especial en el contexto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).

La investigación se centra en analizar las causas de la eficacia de la ACA en los GAD de Ecuador, se plantea como hipótesis que factores como procesos judiciales deficientes,

Diana Carolina Navarro-Betancourt; May Chislandia Diaz-Campana; Holger Geovanny García-Segarra

falta de uniformidad de decisiones y limitada ejecución de resoluciones, afectan de manera negativa la administración pública y los derechos ciudadanos.

El marco jurídico ecuatoriano regula la ACA mediante normas como la Constitución de la República del Ecuador (2008), leyes orgánicas, reglamentos particulares y la jurisprudencia. Estas leyes aseguran derechos ciudadanos frente a actos administrativos, garantizando el principio de legalidad y acceso a la justicia, especialmente, en el contexto de los GAD.

Instrumentos como el Registro Oficial, Suplemento 52, de 22-oct.-2009, (2009) refuerzan el control judicial sobre los actos administrativos, permiten acciones constitucionales para proteger derechos vulnerados, como habeas corpus y acción de protección, que promueven el cumplimiento de principios legales y constitucionales en los GAD.

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización (2010) complementan el marco jurídico al regular las competencias de los GAD, y garantizar el acceso a información pública. Esto facilita a los ciudadanos cuestionar actos administrativos ilegales o injustos mediante la ACA.

Es así que, la Corte Constitucional del Ecuador (2024) es un componente integral en el marco legal, en el cual se plantea la ACA, pues se dictan, a través de estos tribunales, sentencias que interpretan y aplican las leyes relacionadas con los GAD y la acción contenciosa. En la normativa interna del Consejo de la Judicatura ha emitido directrices sobre el manejo adecuado de las demandas contra los GAD, promoviendo la justicia pronta y efectiva.

Los reglamentos internos de los GAD tienen vínculos importantes en el proceso de la ACA; a pesar de que los GAD gozan de autonomía, ella no es imperiosa, por ello está sujeta a controles judiciales determinados en la legislación. Las regulaciones de los GAD que son dados por los órganos correspondientes de cada nivel de gobierno se ajustan a las leyes nacionales e internacionales. Quiere decir, en casos de que los municipios infrinjan la ley, los ciudadanos tienen la opción de recurrir a la acción contenciosa para

Diana Carolina Navarro-Betancourt; May Chislandia Diaz-Campana; Holger Geovanny García-Segarra

exigir la corrección de estos actos, aspectos que refuerzan la gobernanza democrática y la protección de los derechos de las personas.

Se destacan también los convenios a nivel internacional como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978), los cuales influyen en la ACA. El país, como parte de estos instrumentos internacionales, debe garantizar que los ciudadanos tengan acceso a mecanismos efectivos para impugnar gastos administrativos. Convenios que afianzan el derecho de acceso a la justicia y el debido proceso, principios que deben respetarse por los GAD en la administración de justicia contenciosa.

## **MÉTODO**

El estudio utiliza un enfoque mixto, cuantitativo y cualitativo, para abordar el análisis de la eficacia de la ACA en los GAD de Ecuador. La parte cuantitativa mide aspectos como duración de procesos e índices de éxito, mientras que la cualitativa profundiza en las causas del problema mediante percepciones y experiencias de los actores involucrados. Este enfoque integral permite una comprensión completa y fundamentada del fenómeno. La recolección de información incluye análisis documental, encuestas y entrevistas. El primero se enfoca en el marco legal de la ACA, al identificar patrones de eficacia a través de normativas, resoluciones judiciales y estudios previos en Ecuador y otros países. Lo cual se complementa con datos empíricos de procesos contenciosos y el impacto en la administración pública.

Las encuestas y entrevistas aportaron datos clave al incluir 30 participantes: abogados, jueces, funcionarios judiciales y autoridades de los GAD. Este instrumento utilizó preguntas cerradas y escalas de Likert para evaluar la percepción de eficiencia, barreras y soluciones. Las entrevistas se aplicaron a 8 personas, aplicando el criterio de muestreo no probabilístico a conveniencia con preguntas semiestructuradas con expertos en

Diana Carolina Navarro-Betancourt; May Chislandia Díaz-Campana; Holger Geovanny García-Segarra

derecho administrativo que permitió profundizar en las causas del análisis de la eficiencia o no del sistema.

Para los estudios de caso se seleccionaron cinco ejemplos que muestran los problemas que presenta la ACA en términos de tiempo de resolución, costes asociados y el impacto en la ciudadanía. Se incluyó un análisis comparativo entre el sistema ecuatoriano y países como España, Colombia y México, evaluando criterios como eficiencia, accesibilidad, uniformidad y capacidad de actores judiciales.

El análisis crítico de los datos recopilados permitió identificar debilidades de la ACA, como demoras en los procesos, desigualdad en el acceso y falta de uniformidad en las decisiones judiciales. Problemas que afectan de forma negativa la administración pública y los derechos ciudadanos, al ofrecer una base sólida para proponer estrategias jurídicas que optimicen la efectividad de la ACA en los GAD.

## **RESULTADOS**

### **Retardo en la sustanciación de las acciones contenciosas administrativas**

El retardo en la sustanciación de las acciones contencioso-administrativas es una problemática que afecta la eficacia de la justicia administrativa. (Pazmiño, 2019) señala que estas demoras vulneran el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, generando desconfianza en el sistema legal. La inobservancia del principio de celeridad en los procesos judiciales puede derivar en la denegación de justicia para los ciudadanos (Hernández González, 2017). Al respecto, si bien se menciona la vulneración de derechos, es necesario profundizar en identificar los factores estructurales que perpetúan las demoras.

El planteamiento sobre la vulneración del derecho a la tutela efectiva es acertado, pero se necesita enriquecerlo desde una perspectiva sobre cómo este problema impacta a diferentes grupos de ciudadanos como sectores rurales o vulnerables. Si resulta

Diana Carolina Navarro-Betancourt; May Chislandia Diaz-Campana; Holger Geovanny García-Segarra

pertinente profundizar en las herramientas legales que existen para combatir estos retrasos.

Según Fernández (2015) la congestión en los tribunales y la falta de recursos adecuados contribuyen significativamente a tales retrasos. Por su parte Pazmiño (2019) sostiene la complejidad de los procedimientos y la sobrecarga laboral en los jueces agravan la situación que prolongan la resolución de los casos, por lo cual es necesario incorporar análisis comparativos con otros sistemas judiciales que hayan alcanzado mitigar problemas similares para enriquecer el debate.

Por esta razón, este tipo de investigaciones resulta útil para incorporar datos estadísticos y ejemplos concretos que cuantifiquen la magnitud de estos problemas. Además, permite incluir propuestas innovadoras, como el rediseño de procedimientos judiciales o la implementación de sistemas tecnológicos más robustos, que constituyen alternativas viables para mitigar estas cargas.

La falta de uniformidad en las decisiones judiciales también contribuye al retardo en la sustanciación de las acciones contencioso-administrativas. La ausencia de criterios claros y consistentes genera incertidumbre jurídica, lo que puede llevar a prolongados litigios y a una mayor carga procesal (Ponce, 2020). A ello se suma la pertinencia de explorar cómo la estandarización de criterios puede implementarse en el contexto ecuatoriano, lo que lleva a establecer las experiencias exitosas de otras jurisdicciones con dificultades similares.

La Corte Nacional de Justicia (2014) de Ecuador reconoció la necesidad de implementar medidas para agilizar estos procesos, con la simplificación de trámites y la incorporación de tecnologías de la información. Pese a ello, la efectividad de tales iniciativas es limitada y requiere de compromisos más sólidos por las instituciones involucradas.

Es necesario evaluar si estas iniciativas tienen impacto real en los tiempos de resolución, y si los recursos tecnológicos propuestos son accesibles para todos los involucrados. Una discusión más equilibrada incluiría datos sobre los desafíos o limitaciones en la

Diana Carolina Navarro-Betancourt; May Chislandia Diaz-Campana; Holger Geovanny García-Segarra

implementación de estas políticas. El análisis en torno a si estas iniciativas son accesibles para todas las regiones del país, especialmente para zonas rurales, ofrece una visión completa del impacto de las políticas implementadas.

### **Tratamiento a nivel del derecho comparado de la eficacia de la ACA**

Conforme lo señala García de Enterría (2004), la ACA constituye una herramienta indispensable para el control judicial de los actos administrativos, y para asegurar la transparencia en la gestión pública. En este sentido se trata del mecanismo jurídico que permite a los ciudadanos impugnar los actos administrativos ante un tribunal competente, para garantizar la legalidad y el respeto de los derechos fundamentales, lo que representa un instrumento esencial en un Estado de derecho, porque protege a las personas frente a posibles abusos de poder por parte de la administración pública.

Por su parte Fix-Zamudio y Cossío (1996) sostienen que el principio de legalidad es un pilar que rige la ACA, ya que establece que todos los actos administrativos deben ser subordinados a la ley. Es decir que dicho principio garantiza que las decisiones de las autoridades públicas respeten las normas legales y que se ajusten a los valores constitucionales. Entonces este control jurídico es vital para limitar la discrecionalidad administrativa y proteger los derechos de los ciudadanos frente a posibles arbitrariedades.

Otro principio esencial de la ACA es la tutela judicial efectiva, que asegura a los ciudadanos el acceso a un juez imparcial para resolver conflictos con la administración pública. Este derecho está consagrado en instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978) que garantiza que las personas puedan recurrir a mecanismos efectivos para proteger sus derechos frente a actos administrativos. De esta manera se refuerza la idea de justicia como un derecho fundamental y universal.

Diana Carolina Navarro-Betancourt; May Chislandia Diaz-Campana; Holger Geovanny García-Segarra

Vedel (1989) señala que el debido proceso es otro elemento base que sustenta la ACA, asegurando que las partes involucradas en un conflicto administrativo puedan defender sus intereses de manera justa y transparente. Este principio incluye la garantía de audiencia, la igualdad entre las partes y la motivación en las decisiones judiciales. Así, el debido proceso, en el ámbito contencioso-administrativo, protege a los ciudadanos para mejorar la calidad de administración pública al exigir estándares de legalidad y transparencia.

La doctrina de separación de poderes subyace como fundamento de ACA, al permitir que el poder judicial actúe en contrapeso del poder administrativo. Bauzá (1994) afirma que esta doctrina es un principio organizativo y una garantía de que los derechos ciudadanos estarán protegidos si hay excesos de la administración. Por ello, la ACA se convierte en un mecanismo para equilibrar la relación entre los ciudadanos y el Estado.

### **Jurisprudencia ecuatoriana relacionada a la ACA**

El análisis de la eficacia de la acción contenciosa administrativa en los GAD del Ecuador, requiere estudiar casos paradigmáticos que ilustren las principales barreras legales, procedimentales y prácticas dentro de este mecanismo judicial. Los casos seleccionados muestran diversas problemáticas como la falta de claridad en las competencias jurisdiccionales, la interpretación inconsistente de normas legales, los tiempos prolongados de resolución y la afectación directa a los derechos ciudadanos.

El caso 17741-2015-081 aborda una disputa sobre remuneraciones adeudadas a una funcionaria de un GAD, donde se evidenciaron problemas en la aplicación de plazos de caducidad y el incumplimiento de las normas establecidas en la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP). La sentencia final evidenció deficiencias en la administración de justicia en procesos contenciosos administrativos y la falta de mecanismos eficaces para resolver disputas laborales en los GAD.

Diana Carolina Navarro-Betancourt; May Chislandia Diaz-Campana; Holger Geovanny García-Segarra

Otro caso, es el 13802-2017-00047, en donde la Comunidad de Salango presentó una demanda contra el GAD Municipal de Puerto López, debido a una ordenanza que declaraba terrenos ancestrales como bienes mostrencos. El conflicto central giró en torno a si la ordenanza era un acto administrativo o normativo, lo que derivó en confusiones jurisdiccionales. Finalmente, la Corte Nacional determinó que la impugnación debía ser canalizada ante la Corte Constitucional, evidenciando la falta de claridad en los límites de competencia de los órganos jurisdiccionales.

El caso de la acción de protección contra un GAD relacionado con la afectación de terrenos privados por una obra pública en el Distrito Metropolitano de Quito, se evidenció una vulneración al derecho a la propiedad y al debido proceso. La Corte Constitucional determinó que la sentencia de segunda instancia carecía de motivación adecuada, subrayando la necesidad de un control judicial más efectivo sobre los actos administrativos de los GAD y la correcta aplicación de garantías constitucionales.

Por otro lado, el caso 155-2014, en este recurso de casación, se analizó un conflicto relacionado con la valoración probatoria en un proceso contencioso administrativo. El caso reflejó inconsistencias en la interpretación de las pruebas y una aplicación deficiente de las normas procesales. Se identificó la necesidad de generar criterios uniformes en la valoración de pruebas para evitar resoluciones contradictorias.

En un caso sobre sanciones administrativas en un GAD, una funcionaria demandó al GAD por sanciones administrativas aplicadas de manera irregular, alegando vulneración del debido proceso y falta de proporcionalidad en las sanciones. Del análisis judicial se desprendió la falta de capacitación, en la aplicación de sanciones, dentro de los procedimientos administrativos de los GAD, y la limitada supervisión sobre estos actos. Estos casos permiten identificar patrones recurrentes que afectan la eficacia de la ACA, tales como: la falta de claridad en las competencias jurisdiccionales, demoras excesivas en la resolución de conflictos, aplicación inconsistente de normas procesales y sustantivas, impacto en los derechos fundamentales de los ciudadanos y deficiencia en

Diana Carolina Navarro-Betancourt; May Chislandia Diaz-Campana; Holger Geovanny García-Segarra

la capacitación de funcionarios y jueces especializados. Razón por la cual, el análisis comparativo de estos caos es necesario para proponer reformas estructurales y normativas que permitan optimizar el funcionamiento de los mecanismos contenciosos administrativos en el contexto de los GAD.

**Tabla 1.**  
Casos de estudio.

| Caso                                           | Antecedentes                                                                                                                     | Problema Jurídico                                                                         | Resolución                                                                                                               | Aporte al problema de estudio                                                                                                 | Aplicación con los objetivos                                                               |
|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| Caso 17741-2015-0871                           | Demanda de una funcionaria de un GAD por remuneraciones adeudadas, décimos sueldos y vacaciones proporcionales.                  | Falta de aplicación adecuada de plazos de caducidad y normativa de la LOSEP.              | La CNJ rechazó el recurso de casación, reconociendo el derecho de la funcionaria a recibir las remuneraciones adeudadas. | Expone falencias en la correcta aplicación de los plazos procesales y la normativa laboral dentro de los GAD.                 | Identificar los principales obstáculos, como los tiempos de resolución y costos asociados. |
| Caso 13802-2017-00047                          | Impugnación de una ordenanza municipal por la Comunidad de Salango al declararse terrenos ancestrales como bienes mostrencos.    | Confusión en la interpretación de si la ordenanza era un acto normativo o administrativo. | La Corte Nacional determinó que el acto era normativo y debía ser impugnado ante la Corte Constitucional.                | Evidencia vacíos en la delimitación de competencias jurisdiccionales y la confusión entre actos normativos y administrativos. | Examinar el marco legal y su aplicación en GAD.                                            |
| Caso Acción de protección contra GAD           | Construcción de la vía Teresa Flor que afectó terrenos privados, vulnerando el derecho a la propiedad.                           | Falta de motivación en la sentencia de segunda instancia y afectación al debido proceso.  | La Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección y ordenó medidas de reparación.                    | Resalta las demoras y deficiencias en la motivación judicial, lo que afecta el acceso efectivo a la justicia.                 | Identificar obstáculos como tiempos prolongados y falta de motivación judicial.            |
| Caso 155-2014                                  | Recurso de casación por inconsistencias en la valoración probatoria en un proceso contencioso tributario relacionado con un GAD. | Problemas en la valoración de pruebas y aplicación de normas procesales específicas.      | Se identificó una aplicación deficiente de las normas probatorias y se casó parcialmente la sentencia.                   | Expone problemas recurrentes en la valoración probatoria, lo que impacta en la resolución efectiva de litigios.               | Identificar obstáculos relacionados con inconsistencias en la valoración de pruebas.       |
| Caso sobre sanciones administrativas en un GAD | Una funcionaria fue sancionada administrativamente sin el debido proceso                                                         | Vulneración del debido proceso en los sumarios administrativos.                           | El tribunal ordenó la nulidad de la sanción y resaltó la necesidad de                                                    | Muestra la falta de capacitación adecuada en los procesos administrativos                                                     | Analizar el marco legal y su impacto en la administración de los GAD.                      |

Diana Carolina Navarro-Betancourt; May Chislandia Diaz-Campana; Holger Geovanny García-Segarra

|                                       |                                |                         |
|---------------------------------------|--------------------------------|-------------------------|
| ni proporcionalidad<br>en la sanción. | respetar el debido<br>proceso. | internos de los<br>GAD. |
|---------------------------------------|--------------------------------|-------------------------|

### **Elaboración:** Los autores.

Los casos presentados destacan problemas recurrentes en la administración de los GAD en Ecuador, como la falta de aplicación adecuada de plazos procesales y normativa laboral, confusión en la interpretación de actos normativos y administrativos, y vulneraciones al debido proceso. La Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional han intervenido en varios casos, reconociendo derechos y ordenando medidas de reparación. Estos casos evidencian falencias en la capacitación y aplicación de normas dentro de los GAD, afectando la resolución efectiva de litigios y el acceso a la justicia. Identificar y abordar estos obstáculos es crucial para mejorar la administración pública y garantizar derechos.

Frente a ello, según el Consejo de la Judicatura, en el Ecuador existen 42 juzgados de lo contencioso administrativo en varias provincias, los que están encargados de resolver conflictos entre el ciudadano y la administración de justicia.

No existe un número exacto de juzgados que deba haber por número de administrados, ya que esto puede variar según el país y su sistema judicial. Sin embargo, algunos estudios sugieren que el número de juzgados debe ajustarse a la demanda de justicia y la carga de trabajo de cada jurisdicción.

Una fórmula comúnmente utilizada para estimar la cantidad de juzgados necesarios es la relación entre el número de jueces y la población dada por el Consejo de Europa, sugieren que debería haber aproximadamente 10 jueces por cada 100,000 habitantes para mantener un sistema judicial eficiente. Sin embargo, esta cifra puede variar significativamente, dependiendo de la región y las necesidades específicas del sistema judicial.

En Ecuador, con una población de aproximadamente 18 millones de personas, esto implicaría la necesidad de alrededor de 1,800 jueces. Si consideramos que cada juzgado

Diana Carolina Navarro-Betancourt; May Chislandia Diaz-Campana; Holger Geovanny García-Segarra

puede tener más de un juez, el número de juzgados necesarios podría ser menor, pero aun así significativo.

### **Percepción de expertos en derecho administrativo sobre la eficacia de la Acción Contenciosa Administrativa**

La ACA es clave para el control judicial de los actos administrativos y la protección de derechos ciudadanos en los GAD del Ecuador. Sin embargo, enfrenta desafíos como lentitud procesal, sobrecarga en los tribunales, falta de recursos y escasa uniformidad en decisiones judiciales. Este análisis, basado en percepciones de expertos en derecho administrativo, identifica barreras y limitaciones del sistema, destacando la necesidad de reformas legales y mejoras tecnológicas. Los hallazgos buscan promover un sistema más eficiente y equitativo, fortaleciendo la justicia administrativa y garantizando un acceso efectivo para los ciudadanos.

**Tabla 2.**  
 Datos generales de los encuestados.

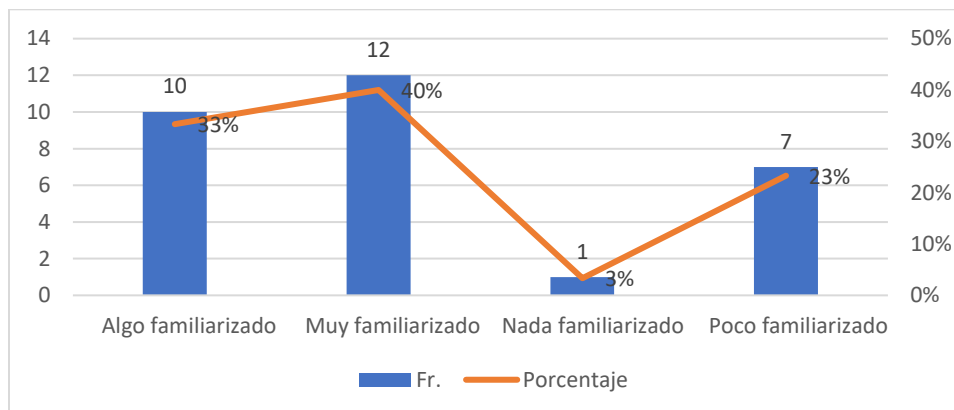
| Opciones                          | Respuestas         | Fr. | Porcentaje |
|-----------------------------------|--------------------|-----|------------|
| Cargo actual                      | Abogado/a          | 20  | 67%        |
|                                   | Autoridad GAD      | 2   | 7%         |
|                                   | Funcionario GAD    | 8   | 27%        |
|                                   | Total              | 30  | 100%       |
| Tiempo de experiencia en el cargo | Entre 10 a 20 años | 3   | 10%        |
|                                   | Entre 5 a 10 años  | 7   | 23%        |
|                                   | Mayor a 20 años    | 2   | 7%         |
|                                   | Menor a 5 años     | 18  | 60%        |
|                                   | Total              | 30  | 100%       |

**Elaboración:** Los autores.

La mayoría de los encuestados son abogados (67%) seguidos por funcionarios de los GAD (27%) y en un menor porcentaje autoridades de los GAD (7%). El perfil revela que la muestra se compone principalmente de profesionales directamente involucrados en el

Diana Carolina Navarro-Betancourt; May Chislandia Díaz-Campana; Holger Geovanny García-Segarra

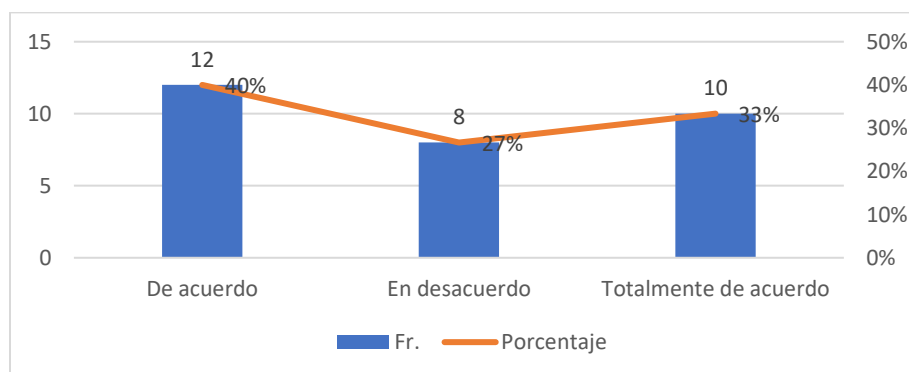
sistema judicial o en la administración pública, aportando una perspectiva técnica y práctica sobre la ACA.



**Figura 1.** Marco legal de la ACA.

**Elaboración:** Los autores.

La figura 1, evidencia el nivel de conocimiento de los participantes en la encuesta con el marco jurídico que regula la acción contencioso-administrativa (ACA). La mayor parte de la población se percibe como algo familiar o muy familiar, lo que evidencia un conocimiento generalizado del sistema jurídico correspondiente. No obstante, persiste un porcentaje que señala una falta de familiaridad, indica una necesidad de formación adicional o acceso a información más clara y accesible sobre las regulaciones que rigen la ACA, particularmente entre actores esenciales como los funcionarios de los GAD.



Diana Carolina Navarro-Betancourt; May Chislandia Diaz-Campana; Holger Geovanny García-Segarra

## **Figura 2.** Percepción regulación de la ACA.

**Elaboración:** Los autores.

En la figura 2, se demuestra que una proporción considerable de los participantes en la encuesta percibe deficiencias en la claridad y accesibilidad del marco regulatorio. A pesar de que algunos sostienen su idoneidad, prevalece una percepción de que el sistema podría ser más transparente y promover el acceso a la ciudadanía. Esto sugiere la necesidad de implementar reformas para simplificar el lenguaje y los procedimientos jurídicos, asegurando así un acceso más equitativo y eficaz a los sistemas de justicia administrativa.

## **Tabla 3.**

**Eficacia del proceso contencioso administrativo.**

| <b>Pregunta 3</b>                                                                                                                                                                              | <b>Respuestas</b> | <b>Fr.</b> | <b>Porcentaje</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|------------|-------------------|
| Bajo la experiencia en el cargo, ¿qué nivel de impacto tienen los siguientes factores en la eficacia del proceso contencioso administrativo? [Lentitud en los tiempos de resolución]           | Algo alto         | 5          | 17%               |
|                                                                                                                                                                                                | Algo bajo         | 9          | 30%               |
|                                                                                                                                                                                                | Indistinto        | 6          | 20%               |
|                                                                                                                                                                                                | Muy alto          | 7          | 23%               |
|                                                                                                                                                                                                | Muy bajo          | 3          | 10%               |
| Bajo la experiencia en el cargo, ¿qué nivel de impacto tienen los siguientes factores en la eficacia del proceso contencioso administrativo? [Costes vinculados a los procesos]                | Algo alto         | 7          | 23%               |
|                                                                                                                                                                                                | Algo bajo         | 11         | 37%               |
|                                                                                                                                                                                                | Indistinto        | 7          | 23%               |
|                                                                                                                                                                                                | Muy alto          | 5          | 17%               |
|                                                                                                                                                                                                | Muy bajo          | 0          | 0%                |
| Bajo la experiencia en el cargo, ¿qué nivel de impacto tienen los siguientes factores en la eficacia del proceso contencioso administrativo? [Falta de semejanza en las decisiones judiciales] | Algo alto         | 9          | 30%               |
|                                                                                                                                                                                                | Algo bajo         | 5          | 17%               |
|                                                                                                                                                                                                | Indistinto        | 11         | 37%               |
|                                                                                                                                                                                                | Muy alto          | 3          | 10%               |
|                                                                                                                                                                                                | Muy bajo          | 2          | 7%                |
| Bajo la experiencia en el cargo, ¿qué nivel de impacto tienen los siguientes factores en la eficacia del proceso contencioso administrativo? [Dificultados de acceso por los ciudadanos]       | Algo alto         | 8          | 27%               |
|                                                                                                                                                                                                | Algo bajo         | 10         | 33%               |
|                                                                                                                                                                                                | Indistinto        | 7          | 23%               |
|                                                                                                                                                                                                | Muy alto          | 3          | 10%               |
|                                                                                                                                                                                                | Muy bajo          | 2          | 7%                |
| <b>Total</b>                                                                                                                                                                                   |                   | <b>30</b>  | <b>100%</b>       |

**Elaboración:** Los autores.

Diana Carolina Navarro-Betancourt; May Chislandia Diaz-Campana; Holger Geovanny García-Segarra

La tabla 3, revela que los factores primordiales que inciden en la eficacia de la ACA son la demora en los tiempos de resolución y los costos vinculados, considerados de alto impacto por una proporción considerable de los participantes en la encuesta. Adicionalmente, se resaltan cuestiones relacionadas con inconsistencias en las resoluciones judiciales y obstáculos de acceso para los ciudadanos, factores que intensifican la percepción de inequidad y restringen la eficacia del sistema. Estos descubrimientos enfatizan la imperatividad de enfrentar los retrasos, minimizar los costos, uniformizar los criterios judiciales y potenciar la accesibilidad.

**Tabla 4.**  
Causa de ineficacia del proceso contencioso administrativo.

| Pregunta 4                                                                   | Respuestas                                       | Fr.       | Porcentaje  |
|------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-----------|-------------|
| ¿Cuál cree usted que es la principal causa de la ineficacia en los procesos? | • Dificultades en la comprensión del marco legal | 6         | 20%         |
|                                                                              | • Falta de recursos técnicos y/o humanos         | 7         | 23%         |
|                                                                              | • Sobrecarga en los procesos judiciales          | 17        | 57%         |
|                                                                              | <b>Total</b>                                     | <b>30</b> | <b>100%</b> |

**Elaboración:** Los autores.

La principal causa de la ineficacia en los procesos judiciales, según la encuesta, es la sobrecarga en los procesos judiciales, con un 57% de las respuestas. Le siguen la falta de recursos técnicos y/o humanos con un 23%, y las dificultades en la comprensión del marco legal con un 20%. Esto indica que la mayoría de los encuestados perciben que la alta carga de trabajo es el mayor obstáculo para la eficiencia judicial.

**Tabla 5.**  
Estrategias de mejora.

| Pregunta 4                                                                                 | Respuestas                                     | Fr. | Porcentaje |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-----|------------|
| ¿Qué estrategias opina usted que podrían optimizar la eficacia del sistema? Marque hasta 2 | Agilidad en los procesos con ayuda de TIC      | 10  | 33%        |
|                                                                                            | Aumento de recursos en los tribunales          | 2   | 7%         |
|                                                                                            | Capacitación integral de jueces y funcionarios | 14  | 47%        |
|                                                                                            | Reformas legales específicas                   | 4   | 13%        |

Diana Carolina Navarro-Betancourt; May Chislandia Diaz-Campana; Holger Geovanny García-Segarra

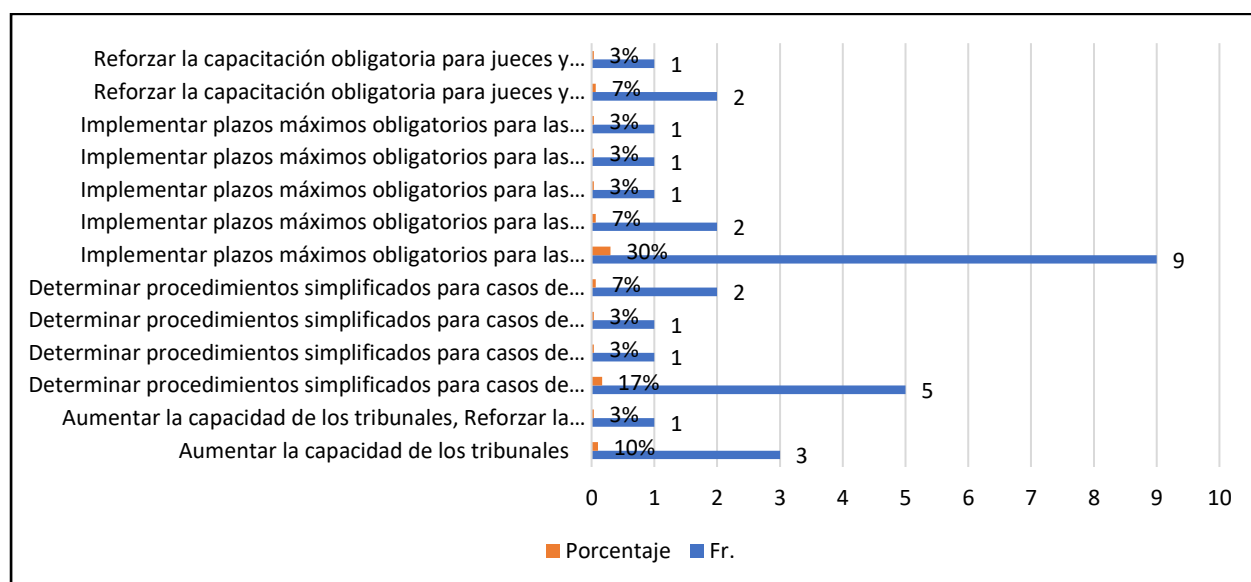
**Total**

**30**

**100%**

**Elaboración:** Los autores.

Según la encuesta, la estrategia más recomendada para optimizar la eficacia del sistema judicial es la capacitación integral de jueces y funcionarios, con un 47% de las respuestas. La agilidad en los procesos con ayuda de TIC sigue con un 33%. Las reformas legales específicas y el aumento de recursos en los tribunales son menos preferidas, con un 13% y 7% respectivamente. Esto sugiere que la mayoría de los encuestados creen que mejorar las habilidades y conocimientos del personal judicial es clave para aumentar la eficiencia del sistema.



**Figura 3.** Alternativas de reformas legales.

**Elaboración:** Los autores.

La reforma legal más relevante para mejorar la eficacia de la acción contenciosa administrativa es la implementación de plazos máximos obligatorios para las resoluciones, con un 30% de las respuestas. Le siguen la determinación de procedimientos simplificados para casos de menor complejidad con un 17%, y el aumento

Diana Carolina Navarro-Betancourt; May Chislandia Diaz-Campana; Holger Geovanny García-Segarra

de la capacidad de los tribunales con un 10%. La capacitación obligatoria para jueces y funcionarios también es considerada importante, con un 7%. Esto sugiere que los encuestados priorizan la reducción de tiempos y la simplificación de procedimientos para mejorar la eficiencia judicial.

### **Percepciones y experiencias de los actores vinculados a la acción contenciosa y administrativa, identificando las causas de ineficacia y propuestas de mejora**

En el siguiente apartado se analizan las entrevistas aplicadas a expertos sobre la eficacia de la acción contenciosa administrativa en los GAD del Ecuador. Las preguntas abordan temas como la claridad del marco legal, las fortalezas y debilidades del sistema actual, la eficiencia de los procesos judiciales, y las barreras que enfrentan. También se exploran los impactos de estas barreras en los derechos de las personas y en la gestión de los GAD, así como posibles cambios y reformas necesarias para mejorar la situación.

La mayoría de los entrevistados consideran que el marco legal es deficiente, con problemas en los plazos y accesibilidad limitada. Algunos mencionan que es poco entendible y no cumple con los requerimientos necesarios. La falta de normativa adecuada y la insuficiencia de recursos son barreras significativas. Las debilidades más destacadas incluyen la lentitud en los procesos y la falta de tribunales suficientes. Algunos entrevistados mencionan que el marco legal no garantiza el desempeño adecuado de los funcionarios. Sin embargo, se reconoce que la correcta aplicación de la ley es una fortaleza.

Los procesos son percibidos como demasiado burocráticos y lentos, lo que afecta la eficiencia. Aunque algunos actos administrativos son anulados, el tiempo prolongado vulnera derechos. La presión política y la falta de celeridad son problemas recurrentes. Las principales barreras incluyen la falta de personal especializado y la demora en los procesos. La falta de aplicación adecuada de la ley y la carga procesal excesiva también

Diana Carolina Navarro-Betancourt; May Chislandia Diaz-Campana; Holger Geovanny García-Segarra

son mencionadas. La ineficacia de los trámites y la falta de tribunales agravan la situación.

Las barreras impactan gravemente en los derechos de las personas, vulnerando el debido proceso y la seguridad jurídica. La gestión de los GAD se ve afectada por la falta de transparencia y la repetición de abusos de derecho. La demora en los procesos judiciales también desperdicia tiempo y recursos. Se propone la necesidad de personal especializado y una administración adecuada para mejorar la eficacia. La celeridad en los procesos y el establecimiento de límites en los despachos son cambios importantes. También se menciona la creación de más tribunales y la mejora del acceso a la justicia. La mayoría de los entrevistados creen que una mejor capacitación y recursos reducirían los problemas, evitando errores jurídicos y mejorando la aplicación de la ley. Sin embargo, algunos son escépticos y mencionan que proyectos similares no han dado resultados objetivos. La unificación de criterios y la dotación de herramientas son vistas como necesarias. Las reformas más necesarias incluyen la implementación de plazos y términos para la entrega de actos administrativos. También se sugiere la creación de más juzgados contenciosos y la reducción de tiempos en los procesos. La aplicación efectiva de la ley y la erradicación de la corrupción son vistas como esenciales.

El análisis de la eficacia de la ACA en los GAD de Ecuador evidencia varios desafíos que afectan la administración de justicia y los derechos ciudadanos. Uno de los principales problemas es el retardo en la sustanciación de las acciones contencioso-administrativas, lo que vulnera el derecho a una tutela judicial efectiva y genera desconfianza en el sistema legal (Pazmiño, 2019). Este retardo se debe a la congestión en los tribunales y la falta de recursos adecuados, lo que prolonga la resolución de los casos (Fernández, 2015).

Además, la falta de uniformidad en las decisiones judiciales contribuye a la incertidumbre jurídica y a prolongados litigios, aumentando la carga procesal (Ponce, 2020). La Corte Nacional de Justicia (2014) reconoce la necesidad de implementar medidas para agilizar

Diana Carolina Navarro-Betancourt; May Chislandia Diaz-Campana; Holger Geovanny García-Segarra

estos procesos, como la simplificación de trámites y la incorporación de tecnologías de la información, aunque su efectividad ha sido limitada.

El estudio también destaca la importancia de la tutela judicial efectiva y el debido proceso como principios esenciales de la ACA, asegurando que los ciudadanos puedan defender sus intereses de manera justa y transparente (Vedel, 1989). Pero, la falta de capacitación adecuada en la aplicación de sanciones dentro de los procedimientos administrativos de los GAD y la limitada supervisión sobre estos actos son problemas recurrentes.

Los casos analizados en el artículo muestran diversas problemáticas, como la falta de claridad en las competencias jurisdiccionales, la interpretación inconsistente de normas legales y la afectación directa a los derechos ciudadanos. En el caso 17741-2015-081, se evidenciaron problemas en la aplicación de plazos de caducidad y el incumplimiento de las normas establecidas en la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), lo que refleja deficiencias en la administración de justicia en procesos contenciosos administrativos.

Para mejorar la eficacia de la ACA, se proponen varias estrategias, como la capacitación integral de jueces y funcionarios, la implementación de plazos máximos obligatorios para las resoluciones, y la determinación de procedimientos simplificados para casos de menor complejidad. Estas medidas buscan reducir los tiempos de resolución, uniformizar los criterios judiciales y mejorar la accesibilidad al sistema de justicia (Consejo de la Judicatura, 2025).

En caso de optimizar la eficacia de la ACA en los GAD de Ecuador, es básico abordar la sobrecarga en los procesos judiciales, identificada como la principal causa de ineficacia en las encuestas. La implementación de plazos máximos obligatorios para las resoluciones, propuesta por el 30% de los encuestados, puede reducir significativamente los tiempos de resolución y mejorar la eficiencia del sistema. Además, la determinación de procedimientos simplificados para casos de menor complejidad, apoyada por el 17% de los participantes, contribuiría a agilizar los procesos y disminuir la carga de trabajo en los tribunales.

Diana Carolina Navarro-Betancourt; May Chislandia Diaz-Campana; Holger Geovanny García-Segarra

Las entrevistas revelan que la falta de personal especializado y la insuficiencia de recursos son barreras críticas que afectan la eficacia de la ACA. La capacitación integral de jueces y funcionarios, recomendada por el 47% de los encuestados, es esencial para mejorar la aplicación de la ley y evitar errores jurídicos. Además, la incorporación de tecnologías de la información y comunicación (TIC) en los procesos judiciales, apoyada por el 33% de los participantes, puede aumentar la agilidad y transparencia en la administración de justicia, facilitando el acceso a la información y reduciendo los tiempos de espera.

Los casos analizados destacan problemas recurrentes como la falta de uniformidad en las decisiones judiciales y la demora en la resolución de conflictos. Para abordar estos desafíos, es crucial establecer criterios uniformes en la valoración de pruebas y garantizar la correcta aplicación de las normas procesales. La creación de más juzgados contenciosos en los cantones, propuesta por varios entrevistados, también es necesaria para aliviar la carga procesal y mejorar la accesibilidad a la justicia en todo el país. Estas reformas estructurales y normativas son esenciales para fortalecer la justicia administrativa y garantizar un acceso efectivo y equitativo para los ciudadanos.

## **CONCLUSIONES**

El análisis revela una ineficacia significativa en la ACA en los GAD de Ecuador, evidenciada por la lentitud en los procesos, la falta de uniformidad en las decisiones judiciales y la sobrecarga en los tribunales. Estos problemas generan desconfianza en el sistema judicial y vulneran derechos fundamentales, como el debido proceso y la seguridad jurídica. La percepción de corrupción y la falta de recursos adecuados agravan la situación, afectando negativamente la administración pública y los derechos ciudadanos.

Para mejorar la eficacia de la ACA, es concluyente implementar estrategias jurídicas que aborden estas deficiencias. La capacitación integral de jueces y funcionarios es una

Diana Carolina Navarro-Betancourt; May Chislandia Diaz-Campana; Holger Geovanny García-Segarra

prioridad, ya que el 47% de los encuestados la considera esencial para evitar errores jurídicos y mejorar la aplicación de la ley. Además, la implementación de plazos máximos obligatorios para las resoluciones, apoyada por el 30% de los participantes, puede reducir significativamente los tiempos de resolución y aumentar la eficiencia del sistema judicial. Otra estrategia importante es la determinación de procedimientos simplificados para casos de menor complejidad, propuesta por el 17% de los encuestados. Esto contribuiría a agilizar los procesos y disminuir la carga de trabajo en los tribunales. La creación de más juzgados contenciosos en los cantones también es necesaria para mejorar la accesibilidad a la justicia y aliviar la carga procesal, garantizando un acceso más equitativo y eficaz para los ciudadanos.

La incorporación de tecnologías de la información y comunicación (TIC) en los procesos judiciales puede aumentar la agilidad y transparencia en la administración de justicia. Estas medidas, junto con la erradicación de la corrupción y la unificación de criterios judiciales, son esenciales para fortalecer la justicia administrativa en los GAD de Ecuador. Implementar estas reformas estructurales y normativas es crucial para optimizar el funcionamiento de los mecanismos contenciosos administrativos y garantizar un acceso efectivo a la justicia para todos los ciudadanos.

## **FINANCIAMIENTO**

No monetario.

## **AGRADECIMIENTO**

A todos los actores sociales involucrados en el desarrollo de la investigación.

## **REFERENCIAS CONSULTADAS**

Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización*. <https://n9.cl/nvgv35>

Diana Carolina Navarro-Betancourt; May Chislandia Diaz-Campana; Holger Geovanny García-Segarra

Bauzá, R. P. (1994). *El derecho administrativo: Clasicismo y modernidad*. Editorial Jurídica de Chile.

Consejo de la Judicatura. (s. f.). Juzgados Contencioso administrativo en Ecuador. <https://n9.cl/facq1>

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Asamblea Constituyente. <https://n9.cl/eb1s3>

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1978). <https://n9.cl/uochq>

Corte Constitucional del Ecuador. (2024). <https://www.corteconstitucional.gob.ec/>

Corte Nacional de Justicia. (2014). *Cuadernos de jurisprudencia contencioso administrativa*.

Eficiencia y calidad de la justicia en Europa: Informe 2020—Portal. (s. f.). <https://n9.cl/q531f>

Fernández, I. (2015). *Manual de Derecho Procesal Administrativo y Contencioso Administrativo* (Universidad la Gran Colombia-Armenia).

Fix-Zamudio, H., y Cossío, J. (1996). *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*.

García de Enterría, E. (2004). *Curso de derecho administrativo* [Text]. Biblioteca Hernán Malo González de la Universidad del Azuay; Biblioteca Hernán Malo González. <https://biblioteca.uazuay.edu.ec/buscar/item/74684>

Hernández González, R. I. (2017). El sistema de excepciones tasadas en el procedimiento ejecutivo, establecido en el Código Orgánico General de Procesos [Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador]. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/5890>

MHaidi, D. S. S., & Hussein, M. S. Z. A. (2023). *The Decentralized Administrative Legal System «A Comparative Study»*. *Acta Scientiae*, 24(6),6.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1966). *OHCHR*. <https://n9.cl/9s6ph>

Pazmiño, C. (2019). La efectividad de la acción subjetiva o de plena jurisdicción para impugnar actos administrativos a partir de la vigencia del COGEP (Universidad Andina Simón Bolívar).

Diana Carolina Navarro-Betancourt; May Chislandia Diaz-Campana; Holger Geovanny García-Segarra

Ponce, S. (2020). *Jurisdicción contenciosa administrativa*. El control de la administración por los tribunales ordinarios y especiales y procedimientos aplicables. (Academia Judicial Chile).

Registro Oficial Suplemento 52 de 22-oct.-2009, U. modificación: 03-feb.-2020. (2009). *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. <https://n9.cl/uc4a>

Vedel, G. (1989). La place de la Déclaration de 1789 dans le «bloc de constitutionnalité». En: *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence* (35-73). Presses Universitaires de France. <https://doi.org/10.3917/puf.conse.1989.01.0035>

©2025 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).