

Juicio No. 17811-2013-1370

**JUEZ PONENTE: BURNEO BURNEO JOSE ANTONIO, JUEZ DEL TRIBUNAL
DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (PONENTE)**

AUTOR/A: BURNEO BURNEO JOSE ANTONIO

**TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CON SEDE
EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVINCIA DE PICHINCHA.**

Quito, martes 11 de diciembre del 2018, las 15h07.

VISTOS: Viene a conocimiento del Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito el proceso judicial No. 2013-1370, siendo del caso dictar sentencia por lo que se establecen los siguientes hechos: **DEMANDA:** Comparece ante este Tribunal LIDA PAZ MATILDE BASTIDAS TORRES, demandando al Alcalde del Municipio Metropolitano de Quito, al Comisario de la Administración Metropolitana del Valle de los Chillos y al Procurador General del Estado, quien manifiesta que en su calidad de afectada, impugna la Resolución No. 356-2008, dictada por el Procurador del Distrito Metropolitano de Quito, de 21 de agosto del 2008, ratificando la resolución dictada por el Comisario Metropolitano del Valle de los Chillos, de 5 de mayo del 2008, en la que se impone una multa de doscientos cuarenta mil sesenta y cinco dólares (US\$ 240.065,00) que consta en el expediente instaurado por la Comisaría No. 4333-2008 y expediente de la Procuraduría No. 1881-2008, mismos que recogen Informes con memorando 029 AYC CAS de 28 de enero del 2008, impugnando además los artículos 208-435-436 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en concordancia con el artículo R II-279 de la Ordenanza 095, sustituido por el artículo 50 de Ordenanza 138. Como antecedente, señala que el Comisario Zonal ha dado inicio al expediente, acogiendo una denuncia del doctor Julio César Sarango. Que se le ha juzgado en rebeldía por no haber acudido a la audiencia convocada por el Comisario, quien se ha arrogado capacidades que no las tiene. Que ha subido la causa por apelación y sin fundamento han ratificado la resolución subida en grado. Finalmente señala que fundamentada en los artículos 142 y 143 de la Constitución Política del Estado, artículos 23 numeral 26 y 27 24 numeral 13 ibídem, así como en los artículos 2 literal b, 26 y 62 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, demanda mediante recurso objetivo de nulidad por exceso de poder, a fin de que se ordene la suspensión de la multa e impugna la resolución No. 356-2008 por estar fuera de la ley. Calificada la demanda se ha dispuesto el trámite pertinente y la citación a los demandados, diligencias que se han realizado en debida forma.

CONTESTACIÓN A LA DEMANDA: Comparece el Director Nacional de Patrocinio (fs. 13) en calidad de delegado del Procurador General del Estado, quien niega los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda; subsidiariamente se excepciona por improcedencia de la misma toda vez que este tipo de sanción no es susceptible a través de esta clase de recursos ni la resolución impugnada incurren en las causas de nulidad previstas en el artículo 59 de la Ley de lo Contencioso Administrativo; además por incompetencia del Tribunal para conocer y pronunciarse sobre el contenido de las normas jurídicas a las que el accionante califica de "inconstitucionales". Además, dice que hay violación de trámite por no haberse contado con el representante legal del Comité Promejoras La Esperanza, quien por tener interés directo en que se mantenga el acto impugnado, puede ser considerado parte coadyuvante del demandado. Pide se rechace la demanda. El Alcalde Metropolitano de Quito comparece (fs. 18 a 20) señalando que mediante Resolución No. 095-2008-CZVCH de 05 de mayo del 2008 el Comisario Metropolitano Valle de los Chillos, acogiendo los informes constantes en el expediente y en el memorando No. 029-AYC-CAS, de 28 de enero del 2008, suscrito por el Jefe Zonal de Avalúos y Catastros de esa Administración, y por haber realizado parcelaciones y lotes, sin contar con la aprobación de la Municipalidad, se multa a la señora Bastidas Torres Lida Paz Matilde, representante legal de la Fundación de la Mujer para el Desarrollo Comunitario - FUMDEC, con la suma de doscientos cuarenta mil ciento setenta y cinco

dólares (\$ 240.175,00), equivalente a cinco veces el avalúo comercial del terreno, de conformidad con los artículos 208, 435, 436 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en concordancia con el artículo R.11 279 de la Ordenanza 095, sustituido por el artículo 50, de la Ordenanza No. 138, publicada en el Registro Oficial No. 525 del 16 de febrero del 2005; valor que deberá ser cancelado en el plazo de tres (3) meses, caso contrario se cobrará por medio de la vía coactiva, para el efecto se ha ordenado se libere la orden de pago y se emita el título de crédito correspondiente. Que se ha ordenado la suspensión de todo tipo de obras en el sector. Que la Comisaria Zonal y la Procuraduría Metropolitana han actuado de conformidad con la Constitución y la ley, y que la Municipalidad tiene sus propias atribuciones, conforme los artículos 2 numeral 1, y 26 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano; 254 y 264 de la Carta Fundamental del Estado vigente. Que no existe privación de ningún derecho y se ha respetado el DEBIDO PROCESO establecido en el artículo 76 de la Constitución, numeral 1, que dice "Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes"; mientras que el artículo 83 ibídem, determina "Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley 1.- Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competentes". Finalmente señala que para la emisión de la resolución sancionatoria se ha procedido de conformidad con la ley, por lo que ha sido ratificada en la resolución de segunda instancia, que rechaza la apelación y confirma la decisión subida en grado. Pide se deseche la demanda y propone las siguientes excepciones: Negativa pura y simple; legitimidad y legalidad de los actos de la administración municipal; falta de derecho de la actora para demandar; ilegalidad de las pretensiones de la actora. **MOTIVACIÓN:** Calificadas las contestaciones a la demanda, se traba la litis, por lo que se dispone la apertura del término de prueba, conforme el artículo 38 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, a fin de que las partes propongan y practiquen sus pruebas; luego de lo cual, agotado el procedimiento, pasan los autos para resolver, por lo que para hacerlo se considera: **PRIMERO.-** Este Tribunal es competente para el conocimiento y resolución del presente caso de conformidad con el artículo 196 de la Constitución Política del Estado, vigente a la fecha de la demanda, el artículo 173 de la Constitución de la República; los artículos 1, 2, 3 y 10 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; artículo 38 de la Ley de Modernización; artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial; artículos 15 y 20 de la Ley Orgánica reformativa del Código Orgánico de la Función Judicial, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 38 de 17 de julio de 2013; y el resorteo de causas dispuesto por el Consejo de la Judicatura, así como la reasignación de las mismas. **SEGUNDO.-** En la sustanciación de la causa no se ha omitido solemnidad sustancial ni procedimiento alguno que puedan incidir en su decisión por lo que se declara su validez. **TERCERO.-** La actora en su demanda señala que interpone ante este Tribunal "recurso objetivo de nulidad por exceso de poder"; al respecto, cabe resaltar que conforme lo ha señalado muchas veces este órgano jurisdiccional, es prerrogativa del Tribunal calificar el recurso propuesto, como la dice la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia: "En la jurisdicción contencioso administrativa se distingue claramente dos categorías de recursos jurisdiccionales: el de plena jurisdicción, con el cual se protege el derecho subjetivo que emana de la ley o del contrato administrativo; decide sobre la validez del acto administrativo, las indemnizaciones, costas y demás reclamaciones a que hubiere lugar; y, el de anulación, con el cual se defiende el derecho objetivo, siempre que el recurrente invoque un interés directo para proponer la acción; pretende, precisamente, la anulación del acto administrativo, con el único objeto de que se restablezca el imperio de la ley, de la norma objetiva en sí misma, prescindiendo de cualquier derecho subjetivo que pudiera invocar el proponente del recurso. Corresponde al juzgador la determinación o calificación de la clase de recurso, pues

no puede quedar al solo arbitrio del recurrente (...)" (Juicio No. 2006-0207. Sala de lo Contencioso Administrativo), por tanto, en el caso, sin duda nos hallamos frente al recurso subjetivo o de plena jurisdicción, porque atañe a derechos subjetivos de la accionante.

CUARTO.- A la simple negativa de los fundamentos de hecho y de derecho, la jurisprudencia se ha pronunciado señalando: "Cuando el demandado o el imputado se contentan con negar los elementos de derecho o de hecho de la demanda o de la imputación o con afirmar su inexistencia, ciertamente hay discusión de la pretensión, pero no existe excepción, sino una simple defensa; por el contrario cuando el demandado afirma la existencia de hechos distintos de los que presenta la demanda o circunstancias o modalidades diferentes de los contenidos en ésta, con el objeto de plantear nuevos fundamentos de hecho que conduzcan a la desestimación de las pretensiones del demandante; en estos casos se dice que propone o formula excepciones. La defensa frente a la acción de reivindicación fue negar la propiedad del bien, la singularización del mismo y el hecho de que el demandado se encontraba en posesión, con lo cual toda la carga de la prueba recaída en el actor." (Gaceta Judicial. Año CIII. Serie XVII. No. 9 Pag.2713. Quito, 15 de mayo de 2002), por lo que esa negativa que ha planteado la parte accionada, efectivamente atribuye la carga de la prueba al actor, conforme lo dispone el Art. 113 del Código de Procedimiento Civil, -aplicable al caso-, por lo que corresponde a la parte actora demostrar sus aseveraciones, sobre la nulidad del acto impugnado, mismo que goza de la presunción de legitimidad y validez mientras no se pruebe lo contrario.

QUINTO.- La parte demandada ha planteado como excepciones la falta de derecho del actor para demandar el recursos, sin embargo, dicho derecho está reconocido en los artículos 75 y 173 de la Constitución de la República; artículos 1, 2 y 23 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; y, 38 de la Ley de Modernización del Estado, que se traduce en la posibilidad de impugnar los actos administrativos generados por cualquier autoridad de las otras funciones e instituciones del Estado ante los correspondientes órganos de la Función Judicial en la forma que determina la ley, y que en su caso este derecho, la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa lo establece en las normas antes citadas, tanto para las personas naturales como para las jurídicas el derecho a impugnar los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública o de las personas jurídicas semipúblicas que causen estado o vulneren un derecho o interés directo de la demandante; sin embargo, si bien la actora comparece con su demanda, sin indicar que lo hace en representación de la Fundación de la Mujer para el Desarrollo Comunitario - FUNDEC, más adelante, previo a la traba de la litis (fs. 25), anota que comparece en calidad de Presidenta de dicha organización, por lo que al no haberse observado este particular por las partes demandadas se ha subsanado su comparecencia a nombre de la organización sancionada y propietaria del inmueble; más aun que con escrito de fojas 61, adjunta documentación suficiente en la que se demuestra el derecho de dominio de la propiedad a favor de FUNDEC, y, además, la calidad de representante legal que ostenta la accionante; entonces, sin duda alguna existe interés de la accionante para demandar, y la actora es la representante legal de la entidad sancionada; de igual manera, el Tribunal verifica que los demandados han sido debidamente citados y han concurrido a este juicio. Al respecto, la doctrina nos dice que: "Por regla general, para ser parte del proceso bastará al demandante afirmar o pretender esa legitimación y ese interés para obrar, y al demandado, aparecer citado en la demanda, aun cuando ambos no gocen en verdad de esas cualidades. Solo para los terceros -personas distintas del demandante y el demandado- será necesario tener y probar efectivamente la legitimación en la causa y el interés para obrar, para admitidos en el juicio como pares intervinientes principales o accesorias." (Devis Echandía, Hernando. Nociones Generales del Derecho Procesal Civil. 2009, pág. 420-421); así mismo, la jurisprudencia se ha pronunciado señalando que: "La legitimación en causa se refiere a la calidad que debe tener la parte en relación con el interés sustancial discutido en el proceso. Es decir que, para que exista la

legitimación en causa el actor debe ser la persona que pretende ser el titular del derecho discutido, y el demandado la persona llamada por la ley a contradecir la demanda mediante las excepciones. Por lo dicho: no existe debida legitimación en la causa en dos casos: a) Cuando el demandante o el demandado no tenía en absoluto legitimación en la causa, por ser personas distintas a quienes correspondía formular esas pretensiones o contradecirlas, y b) Cuando aquéllas debían ser parte en esas posiciones, pero en concurrencia con otras personas que no han comparecido al proceso

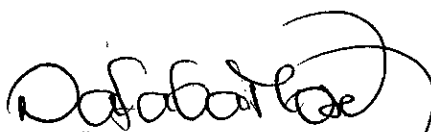
(Gaceta Judicial. Año CVIII. Serie XVIII, No. 4. Página 1405.

Quito, 30 de mayo de 2007). Por tanto, con fundamento en la doctrina y jurisprudencia referidas, considerando el interés y la calidad que ostenta la actora, se desecha estas excepciones. **SEXTO.-** De los fundamentos de hecho y de derecho considerados en las resoluciones administrativas de primera y segunda instancia, materia de la presente impugnación, se aprecia lo siguiente: a) Que con fecha 26 de septiembre del 2007 se ha presentado una denuncia ante la Comisaría Zonal Metropolitana Los Chillos, suscrita por el Presidente del Comité Pro Mejoras La Esperanza y por otros ciudadanos, en la que se dice que la hoy accionante, señora LIDA PAZ MATILDE BASTIDAS TORRES, en su calidad de Directora Ejecutiva de la "Fundación de la Mujer para el Desarrollo Comunitario" FUMDEC, ha prometido dar en venta lotes de terreno de una extensión desde 200 m2 hasta 1000 m2, desmembrando el lote mayor de 8 hectáreas, ubicado en la Hacienda El Deán, parroquia Conocoto, cantón Quito, denuncia a la que se adjuntan copias de 67 promesas de compra venta, celebradas entre la señora Bastidas Torres y los denunciados; b) Que con oficio No. 003556 de 27 de noviembre de 2007, suscrito por el Jefe de la Unidad de Suelo y Vivienda, en donde ha señalado que no existe ningún trámite de legalización a nombre del citado predio; c) Que con memorando No. 157 GC-CC de 29 de enero del 2008, suscrito por el Jefe Zonal de Avalúos y Catastros (e), se ha informado que el predio No. 5196247, ubicado en la parroquia Conocoto, consta con un avalúo catastral de US \$ 48.035; d) Que con memorando No. 157 GC-CC de 29 de enero de 2008, el Jefe de Control de la Ciudad ha informado al Comisario Metropolitano, que no existe documentación que demuestre la legalidad de la lotización; e) Que mediante providencia de 20 de marzo del 2008, el Comisario Zonal Metropolitano Los Chillos, ha dispuesto se corra traslado de la documentación a las partes y se cite a la señora Matilde Bastidas y al señor Julio César Sarango, a fin de que justifiquen los hechos denunciados; f) Que con Oficio No. 001372 de 24 de mayo del 2008, informa el Coordinador de la Unidad de Suelo y Vivienda del Municipio Metropolitano de Quito, indicando que en esa Zona es incompatible con el tamaño de los lotes promedio de 200 m2 que se hace constar en los planos de FUNDEC, ONG propietaria de los la Hacienda el Dean, parroquia Conocoto, cantón Quito, provincia de Pichincha, representada por la señora Lida Paz Matilde Bastidas Torres. **SÉPTIMO.-** El acto administrativo "(...) es una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata." (Gordillo Agustín. VIII. La Noción de Acto Administrativo. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo 5: Primera Edición.- EAA-II-22 / EAA-II-23. Buenos Aires. 2012), cuyos caracteres se refieren a la "(...) Presunción de legitimidad y ejecutoriedad: Esta última, de acuerdo a un sector de la doctrina, puede ser dividida en exigibilidad (obligatoriedad) y ejecutoriedad; por nuestra parte estimamos que corresponde agregar dos caracteres más: Estabilidad e impugnabilidad. Ambos surgen del derecho positivo." (Gordillo, Agustín. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo 8: Primera Edición.- Teoría General del Derecho Administrativo. Capítulo VIII.- Buenos Aires. 2013, pág. 243). Al respecto, el Tribunal aprecia que en la especie no se ha logrado demostrar procesalmente que en el ejercicio de sus funciones el Comisario Metropolitano Zonal Los Chillos se hubiere arrogado competencias que no le corresponden, ni que en el ejercicio de la potestad

sancionatoria que le otorga la ley, dicha autoridad haya violado el principio del debido proceso, pues, su actuación ha sido ceñida a la potestad que le concede la ley, sin que se haya verificado la violación de norma legal o constitucional alguna, como lo afirma la accionante; por el contrario, el expediente administrativo materia de análisis, se ha tramitado en conformidad a derecho, y la resolución sancionatoria expedida por el Comisario Zonal Metropolitano se ha dictado por la potestad que le otorga a dicha autoridad la ley, en consecuencia no se ha arrogado potestades que no le correspondan legalmente. En definitiva, se observa que las resoluciones de primera expedida por el Comisario Zonal Metropolitano de los Chillos; así como la resolución por la cual se desecha el recurso de apelación expedida en segunda instancia por el Procurador Metropolitano de Quito, se hallan debidamente motivadas, pues en ellas se han enunciado las circunstancias constitutivas de la infracción, por tanto, luego de agotado el procedimiento administrativo sancionador, se ha aplicado la multa a la infractora, con fundamento en el artículo 209 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, vigente a esa fecha, sin que se verifique en la ejecución del procedimiento administrativo, materia de análisis, violación al principio del debido proceso. Es decir, la sanción impuesta a la administrada esta debidamente fundamentada con base a los hechos y documentación analizados por la administración. Por tanto, habiéndose demostrado procesalmente la facultad sancionatoria del Comisario Zonal Metropolitano para imponer la sanción de multa a la actora de este recurso, y siendo que los actos administrativos impugnados gozan de legitimidad y legalidad, sin que se hubieren dado causas de ilegalidad o nulidad de los mismos, por lo que las excepciones propuestas por la entidad demandada son válidas y se las acepta, en consecuencia la demanda se torna sin fundamento legal. **Decisión:** Por las consideraciones que se anotan, analizadas las pretensiones de la actora y las excepciones de la demandada, el presente Tribunal, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LAS LEYES DE LA REPUBLICA, acepta las excepciones de legitimidad y legalidad de los actos administrativos impugnados, contenidos en las Resoluciones No. 356-2008, de 21 de agosto del 2008 expedida por el Procurador Metropolitano de Quito; y, No. 095-2008 CZVCH de 5 de mayo del 2008, dictada por el Comisario Zonal Metropolitano del Valle de los Chillos, en consecuencia NIEGA la demanda propuesta por LIDA PAZ MATILDE BASTIDAS TORRES, en la calidad que ha comparecido, en contra del Alcalde Metropolitano de Quito y del Procurador General del Estado y se confirma la multa impuesta a la administrada. Sin costas ni honorarios. Notifíquese.-



BURNEO BURNEO JOSE ANTONIO
JUEZ DEL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
(PONENTE)



MORALES PIÑEIRO HERMELINDA NATALIA
JUEZA DEL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

RIVERA FIERRO MARIA ANTONIETA

JUEZA DEL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

VOTO SALVADO DEL MORALES PIÑEIRO HERMELINDA NATALIA, JUEZA DEL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CON SEDE EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVINCIA DE PICHINCHA.

Quito, martes 11 de diciembre del 2018, las 15h07. **VISTOS:** Viene a conocimiento del Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito el proceso judicial No. 2013-1370, siendo del caso dictar sentencia por lo que se establecen los siguientes hechos: **DEMANDA:** Comparece ante este Tribunal LIDA PAZ MATILDE BASTIDAS TORRES, demandando al Alcalde del Municipio Metropolitano de Quito, al Comisario de la Administración Metropolitana del Valle de los Chillos y al Procurador General del Estado, quien manifiesta que en su calidad de afectada, impugna la Resolución No. 356-2008, dictada por el Procurador del Distrito Metropolitano de Quito, de 21 de agosto del 2008, ratificando la resolución dictada por el Comisario Metropolitano del Valle de los Chillos, de 5 de mayo del 2008, en la que se impone una multa de doscientos cuarenta mil sesenta y cinco dólares (US\$ 240.065,00) que consta en el expediente instaurado por la Comisaría No. 4333-2008 y expediente de la Procuraduría No. 1881-2008, mismos que recogen Informes con memorando 029 AYC CAS de 28 de enero del 2008, impugnando además los artículos 208-435-436 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en concordancia con el artículo R II-279 de la Ordenanza 095, sustituido por el artículo 50 de Ordenanza 138. Como antecedente, señala que el Comisario Zonal ha dado inicio al expediente, acogiendo una denuncia del doctor Julio César Sarango. Que se le ha juzgado en rebeldía por no haber acudido a la audiencia convocada por el Comisario, quien se ha arrogado capacidades que no las tiene. Que ha subido la causa por apelación y sin fundamento han ratificado la resolución subida en grado. Finalmente señala que fundamentada en los artículos 142 y 143 de la Constitución Política del Estado, artículos 23 numeral 26 y 27 24 numeral 13 ibídem, así como en los artículos 2 literal b, 26 y 62 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, demanda mediante recurso objetivo de nulidad por exceso de poder, a fin de que se ordene la suspensión de la multa e impugna la resolución No. 356-2008 por estar fuera de la ley. Calificada la demanda se ha dispuesto el trámite pertinente y la citación a los demandados, diligencias que se han realizado en debida forma. **CONTESTACIÓN A LA DEMANDA:** Comparece el Director Nacional de Patrocinio (fs. 13) en calidad de delegado del Procurador General del Estado, quien niega los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda; subsidiariamente se excepciona por improcedencia de la misma toda vez que este tipo de sanción no es susceptible a través de esta clase de recursos ni la resolución impugnada incurren en las causas de nulidad previstas en el artículo 59 de la Ley de lo Contencioso Administrativo; además por incompetencia del Tribunal para conocer y pronunciarse sobre el contenido de las normas jurídicas a las que el accionante califica de "inconstitucionales". Además, dice que hay violación de trámite por no haberse contado con el representante legal del Comité Promejoras La Esperanza, quien por tener interés directo en que se mantenga el acto impugnado, puede ser considerado parte coadyuvante del demandado. Pide se rechace la demanda. El Alcalde Metropolitano de Quito comparece (fs. 18 a 20) señalando que mediante Resolución No. 095-2008-CZVCH de 05 de mayo del 2008 el Comisario Metropolitano Valle de los Chillos, acogiendo los informes constantes en el expediente y en el memorando No. 029-AYC-CAS, de 28 de enero del 2008, suscrito por el

Jefe Zonal de Avalúos y Catastros de esa Administración, y por haber realizado parcelaciones y lotes, sin contar con la aprobación de la Municipalidad, se multa a la señora Bastidas Torres Lida Paz Matilde, representante legal de la Fundación de la Mujer para el Desarrollo Comunitario - FUMDEC, con la suma de doscientos cuarenta mil ciento setenta y cinco dólares (\$ 240.175,00), equivalente a cinco veces el avalúo comercial del terreno, de conformidad con los artículos 208, 435, 436 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en concordancia con el artículo R.11 279 de la Ordenanza 095, sustituido por el artículo 50, de la Ordenanza No. 138, publicada en el Registro Oficial No. 525 del 16 de febrero del 2005; valor que deberá ser cancelado en el plazo de tres (3) meses, caso contrario se cobrará por medio de la vía coactiva, para el efecto se ha ordenado se libere la orden de pago y se emita el título de crédito correspondiente. Que se ha ordenado la suspensión de todo tipo de obras en el sector. Que la Comisaria Zonal y la Procuraduría Metropolitana han actuado de conformidad con la Constitución y la ley, y que la Municipalidad tiene sus propias atribuciones, conforme los artículos 2 numeral 1, y 26 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano; 254 y 264 de la Carta Fundamental del Estado vigente. Que no existe privación de ningún derecho y se ha respetado el DEBIDO PROCESO establecido en el artículo 76 de la Constitución, numeral 1, que dice "Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes"; mientras que el artículo 83 ibídem, determina "Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley 1.- Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competentes". Finalmente señala que para la emisión de la resolución sancionatoria se ha procedido de conformidad con la ley, por lo que ha sido ratificada en la resolución de segunda instancia, que rechaza la apelación y confirma la decisión subida en grado. Pide se deseche la demanda y propone las siguientes excepciones: Negativa pura y simple; legitimidad y legalidad de los actos de la administración municipal; falta de derecho de la actora para demandar; ilegalidad de las pretensiones de la actora. **MOTIVACIÓN:** Calificadas las contestaciones a la demanda, se traba la litis, por lo que se dispone la apertura del término de prueba, conforme el artículo 38 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, a fin de que las partes propongan y practiquen sus pruebas; luego de lo cual, agotado el procedimiento, pasan los autos para resolver, por lo que para hacerlo se considera: **PRIMERO.-** Este Tribunal es competente para el conocimiento y resolución del presente caso de conformidad con el artículo 173 de la Constitución de la República; los artículos 1, 2, 3 y 10 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; artículo 38 de la Ley de Modernización; artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial; artículos 15 y 20 de la Ley Orgánica reformativa del Código Orgánico de la Función Judicial, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 38 de 17 de julio de 2013; y el resorteo de causas dispuesto por el Consejo de la Judicatura, así como la reasignación de las mismas. **SEGUNDO.-** En la sustanciación de la causa no se ha omitido solemnidad sustancial ni procedimiento alguno que puedan incidir en su decisión por lo que se declara su validez. **TERCERO.-** La actora en su demanda señala que interpone ante este Tribunal "recurso objetivo de nulidad por exceso de poder"; al respecto, cabe resaltar que conforme lo ha señalado muchas veces este órgano jurisdiccional, es prerrogativa del Tribunal calificar el recurso propuesto, como la dice la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia: "En la jurisdicción contencioso administrativa se distingue claramente dos categorías de recursos jurisdiccionales: el de plena jurisdicción, con el cual se protege el derecho subjetivo que emana de la ley o del contrato administrativo; decide sobre la validez del acto administrativo, las indemnizaciones, costas y demás reclamaciones a que hubiere lugar; y, el de anulación, con el cual se defiende el derecho objetivo, siempre que el recurrente invoque un interés directo para proponer la acción; pretende, precisamente, la anulación del acto administrativo,

con el único objeto de que se restablezca el imperio de la ley, de la norma objetiva en sí misma, prescindiendo de cualquier derecho subjetivo que pudiera invocar el proponente del recurso. Corresponde al juzgador la determinación o calificación de la clase de recurso, pues no puede quedar al solo arbitrio del recurrente (...)" (Juicio No. 2006-0207. Sala de lo Contencioso Administrativo), por tanto, en el caso, sin duda nos hallamos frente al recurso subjetivo o de plena jurisdicción, porque atañe a derechos subjetivos de la accionante.

CUARTO.- A la simple negativa de los fundamentos de hecho y de derecho, la jurisprudencia se ha pronunciado señalando: "Cuando el demandado o el imputado se contentan con negar los elementos de derecho o de hecho de la demanda o de la imputación o con afirmar su inexistencia, ciertamente hay discusión de la pretensión, pero no existe excepción, sino una simple defensa; por el contrario cuando el demandado afirma la existencia de hechos distintos de los que presenta la demanda o circunstancias o modalidades diferentes de los contenidos en ésta, con el objeto de plantear nuevos fundamentos de hecho que conduzcan a la desestimación de las pretensiones del demandante; en estos casos se dice que propone o formula excepciones. La defensa frente a la acción de reivindicación fue negar la propiedad del bien, la singularización del mismo y el hecho de que el demandado se encontraba en posesión, con lo cual toda la carga de la prueba recaída en el actor." (Gaceta Judicial. Año CIII. Serie XVII. No. 9 Pag.2713. Quito, 15 de mayo de 2002), por lo que esa negativa que ha planteado la parte accionada, efectivamente atribuye la carga de la prueba al actor, conforme lo dispone el Art. 113 del Código de Procedimiento Civil, -aplicable al caso-, por lo que corresponde a la parte actora demostrar sus aseveraciones, sobre la nulidad del acto impugnado, mismo que goza de la presunción de legitimidad y validez mientras no se pruebe lo contrario.

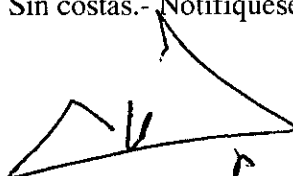
QUINTO.- Previo al análisis de asunto controvertido, este Tribunal advierte que el acto administrativo impugnado en su numeral 1 determina de manera textual: **RESUELVE EN REBELDÍA: PRIMERO:** Acogiendo todos y cada uno de los informes constantes en el expediente; y en especial el informe memorando No. 029-AYC-CAS, de fecha 28 de enero del 2008, suscrito por el Ing. Jaime Gangotena, Jefe Zonal de Avalúos y Catastros de esta Administración; y por haber realizado parcelaciones y lotes, sin constar con la aprobación de la Municipalidad, se **MULTA** a la señora **BASTIDAS TORRES LIDA PAZ MATILDE**, Representante Legal de la Fundación de la Mujer para el Desarrollo Comunitario **FUMDEC**, con la suma de **DOSCIENTOS CUARENTA MIL CIENTO SETENTA Y CINCO DOLARES (\$240.175,00) ...**", mientras que la demanda se presenta en los siguientes términos: "YO, **LCDA. LIDA PAZ MATILDE BASTIDAS TORRES**, ecuatoriana, mayor de edad, de cincuenta y cinco años de edad, de estado civil viuda, Empleada Privada, con domicilio en esta Ciudad de Quito D.m, comedidamente, me presento con la siguiente demanda ...". Es obligación del juzgador advertir al momento de dictar sentencia, si hay o no relaciones sustanciales respecto de las personas que deben intervenir en una causa y sobre los cuales se traba la Litis, desde el comienzo de un proceso como actor o demandado para ejercitar o serles reclamada una única pretensión. La doctrina procesal establece diferencia entre los términos "legitimario ad causam" y de "legitimatio ad processum"; la primera, es la legitimación en la causa, y su ausencia determina la falta de legítimo contradictor; y la segunda, es la legitimación en el proceso y su ausencia determina la ilegitimidad de personería sea activa o pasiva; las cuales son de interés en el presente proceso. En general, la doctrina enseña que la legitimación es la titularidad del derecho respecto al objeto del proceso, de donde se infiere que la legitimidad de personería es una calidad del sujeto que determina que éste pueda actuar en un proceso por tener capacidad legal o aptitud jurídica para comparecer a juicio, así como también la de representación legal y por ello la capacidad suficiente para litigar; por ello, se considera que hay ilegitimidad de personería cuando comparece a juicio quien por sí solo no tiene capacidad para hacerlo, es decir, de poderse obligar por sí misma, y sin autorización de otra, según lo previsto en el inciso final del

artículo 1461, del Código Civil; o quien afirma ser representante legal y no lo es (artículo 570 del Código Civil) y finalmente quien afirma ser procurador y no tiene poder, o su poder es insuficiente, o a su vez, no ha recibido ratificación de su comparecencia, o legamente no ejercer la representación legal. El literal a) del 23 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo obliga a la persona natural o jurídica a comparecer en debida forma 7.2 En la presente causa la señora LIDA PAZ MATILDE BASTIDAS TORRES comparece y presenta la demanda, por sus propios derechos, cuando la multa establecida por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha sido impuesta a la señora en virtud de su representación legal de la Fundación de la Mujer para el Desarrollo Comunitario FUMDEC. De lo cual, la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, recogiendo los pronunciamientos de la ex Corte Nacional de Justicia ha señalado que respecto de la falta de legítimo contradictor e ilegitimidad de personería pasiva "consiste en que el actor debe ser la persona que pretende ser el titular del derecho sustancial discutido, y el demandado el llamado por la ley, a contradecir u oponerse a la demanda, pues es frente a ellos que la ley permite que el Juez declare, en sentencia de mérito, si existe o no la relación jurídica sustancial objeto de la demanda, sentencia que los obliga y produce cosa juzgada sustancial; advirtiéndose que esta legitimación en la causa no es un presupuesto procesal" (Expediente de Casación No. 50, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 356 de 31 de octubre de 2012); y en la referida sentencia, la Sala de Casación cita al profesor Hernando Devis Echandía especificando que la legitimación en la causa no es un presupuesto procesal porque "lejos de referirse al procedimiento o al válido ejercicio de la acción, contempla la relación sustancial que debe existir entre el sujeto demandante o demandado y el interés sustancial discutido en el proceso. Se trata de presupuestos materiales o sustanciales para la sentencia de fondo (Hernando Devis Echandía, Compendio de Derecho Procesal, Tomo I: Teoría General del Proceso, Editorial ABC, 1996, p. 266)". Seguidamente, respecto a la necesidad de que en el litigio exista un litisconsorcio necesario, la sentencia, recogiendo nuevamente al mencionado tratadista enfatiza que "Se habla de necesarios contradictores, para indicar que en ciertos procesos es indispensable que concurren determinadas personas (como litisconsortes necesarios), bien sea como demandantes o como demandados, para que la decisión sobre las peticiones de la demanda sea posible. Esto no significa que siempre sea necesaria la presencia en el proceso de todos los sujetos legitimados para el caso concreto, sino que en algunos casos la ausencia en él de ciertas personas impide la decisión de fondo sobre las pretensiones formuladas en la demanda (...) Lo anterior significa que la falta de integración adecuada del litisconsorcio necesario, nunca es causa de nulidad del proceso, sino motivo de sentencia inhibitoria. (Devis Echandía. Teoría General del Proceso, p.p. 258 y 318. Editorial Universidad S.R.L., Buenos Aires, 1997)" [Véase también el mismo desarrollo: Serie 17 Gaceta Judicial 1 de 25-jun-1999; Expediente de Casación número 158, Registro Oficial 353, 22-jun-2001]. 7.3 Sobre este mismo punto se enfatiza que "no existe debida legitimación en la causa en dos casos: a) Cuando el demandante o el demandado no tenía en absoluto legitimación en la causa, por ser personas distintas a quienes correspondía formular esas pretensiones o contradecirlas, y b) Cuando aquéllos debían ser parte en esas posiciones, pero en concurrencia con otras personas que no han comparecido al proceso" (Hernando Devis Echandía, Compendio de Derecho Procesal, tomo 1, Teoría General del proceso, Bogotá, Editorial ABC, 1996, 14a. ed., pp. 268-269, citado por Vanesa Aguirre Guzmán en Nulidades en el Proceso Civil, Revista de Derecho Foro No. 6, CEN, 2006, p. 164). Por su parte la Corte Constitucional del Ecuador mediante sentencia No. 118-14-SEP-CC señala respecto de la legitimación ad causam: "... cabe analizar cómo se conceptúa la figura del ilegítimo contradictor, o lo que en la doctrina procesal se conoce como legitimación "ad cuasam". Por dicho concepto debe entenderse que quien interpone una acción debe ser el titular del derecho que se reclama; y en ese mismo sentido, la persona contra quien se alega

Q

dicha pretensión, debe ser a quien en derecho le corresponda cumplir con tal obligación. La legitimación ad causam es relevante, pues es en base a ella que el juez podrá resolver si existe o no una relación jurídica sustancial entre las partes con relación a la demanda planteada. Caso contrario, de no existir dentro del proceso legítimo contradictor, se generaría una situación en la que los derechos materia de la controversia de quien debería ser parte procesal en una causa podrían resultar claramente vulnerados y, en consecuencia, se generaría una afectación al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, pues se vería privado de contraponer y defender sus pretensiones y ejercer las garantías que la Constitución reconoce". La Ex Corte Suprema de Justicia y la actual Corte Nacional, en reiterados fallos, al abordar el tema de la legitimación en la causa o legitimatio ad causam, señalan, o como se orienta en la resolución nro. 251-2003 sobre nulidad de escritura pública, expedida por la Primera Sala de la extinguida Corte Suprema de Justicia publicada en el R.O. nro. 221 del 28-XI-2003, en que se agrega "que la legitimación en causa no es un presupuesto o solemnidad sustancial cuya omisión anula el proceso, sino una condición para el éxito de la demanda, ya que el juzgador se ve imposibilitado de dictar sentencia de fondo si no intervienen todos los sujetos de esa relación sustancial, cuando ésta por su naturaleza o por la ley no puede fraccionarse o dividirse en partes o porciones vinculantes para determinados sujetos y para otros no, porque la decisión obliga a todos. En estos casos resulta indispensable la presencia en el proceso de todas las partes vinculadas a la relación sustancial, a fin de que la relación jurídico-procesal quede completa. Sólo así el juzgador está en posibilidad de dictar sentencia de mérito o fondo; por tanto, si la Litis no quedó debidamente integrada la sentencia sería "inutili datu". Tratándose de la legitimación del actor, hay falta de legitimidad en causa o contradictor necesario en dos supuestos: 1) cuando quienes concurren al proceso no son los sujetos a quienes corresponde plantear la acción contenida en los hechos facticos demanda, y 2) cuando éstos deben ser parte como demandados, pero no solos sino en concurrencia con otras personas que no han concurrido al proceso en cuyo sentido se han pronunciado fallos de triple reiteración a más de los enunciados precedentemente constan en las sentencias publicadas en los R.O. nro. 39 del 2-X-1998; R.O. 335 del 9-XII-1999; R.O. 273 del 9-IX-1999; R.O. nro. 140 del 14- VIII-2000; R.O. nro. 571 del 8-V-2002; R.O. nro. 262 del 29-1-2004 y Gaceta Judicial serie XVIII nro. 4 p. 1406 con los cuales coincide la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia en fallo constante en la Gaceta Judicial serie XVII nro. 6 pág. 2131, aplicables al caso porque hacen la diferencia entre "falta de legitimatio en causam" y "falta de legitimatio ad processum".- Respecto a lo señalado, es pertinente precisar que: a) En el presente caso, comparece la señora LIDA PAZ MATILDE BASTIDAS TORRES por sus propios derechos, cuando la multa fue impuesta a la señora LIDA PAZ MATILDE BASTIDAS TORRES pero en calidad de representante legal de la FUNDACION DE LA MUJER PARA EL DESARROLLO COMUNITARIO FUMDEC, es decir a quien se le impuso la multa es la una persona jurídica, que evidentemente tiene que está representada por una persona natural, mas dicha persona natural debe legitimar la calidad en la que comparece, caso que no sucedió en el presente caso, al momento de presentar la demanda, la señora LIDA PAZ MATILDE BASTIDAS TORRES comparece por sus propios derechos. b) Conforme lo ha establecido la ex Corte Suprema de Justicia, la omisión de contar con el legitimario en la causa impide que este Tribunal se pronuncie sobre el fondo. c) La institución de la "legitimatio ad causam" como se ha señalado en líneas anteriores, no es una causal o razón de nulidad del proceso sino el motivo de una sentencia inhibitoria, y, en el presente caso conlleva a una falta de legitimación activa que no es un supuesto de nulidad previsto en los artículos 344 y 346 del Código de Procedimiento Civil, sino que determina que el juez se inhibe de conocer el fondo por la falta de uno de los litigantes necesarios; d) La ausencia de un sujeto legitimado en el presente juicio concluye en que no exista la debida configuración procesal, puesto que obra del proceso que interviene en este juicio en calidad

de actora quien no puede exigir la tutela de sus derechos.- Finalmente, es necesario destacar que, el inciso primero del Artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, manda que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso; y en el numeral 7. a) del mismo cuerpo legal, determina que el derecho a las personas a la defensa incluye que: "Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento". En el presente caso, invocando los principios procesales de acceso a la justicia y tutela efectiva de los derechos, es obligación de este Tribunal asegurar el derecho a la defensa de las partes, por lo que, sin otras consideraciones, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se inadmite la demanda presentada por la señora LIDA PAZ MATILDE BASTIDAS TORRES. Sin costas.- Notifíquese y cúmplase.



BURNEO BURNEO JOSE ANTONIO
JUEZ DEL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
(PONENTE)




MORALES PIÑEIRO HERMELINDA NATALIA
JUEZA DEL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO



RIVERA FIERRO MARIA ANTONIJETA
JUEZA DEL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En Quito, martes once de diciembre del dos mil dieciocho, a partir de las quince horas y siete minutos, mediante boletas judiciales notifiqué la SENTENCIA y VOTO SALVADO que antecede a: LCDA. LIDIA PAZ MATILDE BASTIDAS en la casilla No. 1626 y correo electrónico abojeda18@hotmail.com, en el casillero electrónico No. 1707620983 del Dr./Ab. JOSE GABRIEL OJEDA GALLO; LCDA. LIDIA PAZ MATILDE BASTIDAS TORRES en la casilla No. 4915. PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO en la casilla No. 1200; SRES. ALCALDE Y PROCURADOR SINDICO DEL MUNICIPIO DE QUITO en la casilla No. 934. No se notifica a COMISARIO DE LA ADMINISTRACION VALLE DE LOS CHILLOS por no haber señalado casilla. Certifico:



SANTILLAN ABARCA ANGELA SUSANA
SECRETARIA

JOSE.BURNEO

6