



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO**  
**VICERRECTORADO DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN**  
**DIRECCIÓN DE POSGRADO**

**TEMA DEL PROYECTO DE TITULACIÓN:**  
“LA VULNERACIÓN DE LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE DOBLE  
INSTANCIA EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL  
ECUADOR”

**TITULACIÓN:**  
MAGISTER EN DERECHO  
MENCIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO

**AUTOR:**  
Paúl Jonathan Carvajal Medina

**TUTORA:**  
Msc. Lorena María Coba Quintana

Riobamba, Ecuador. 2022

## DERECHOS DE AUTORÍA

Ab. Paúl Jonathan Carvajal Medina, soy el responsable de las ideas, doctrinas, resultados y respuestas señaladas en el presente trabajo de investigación y los derechos de autoría pertenecen a la Universidad Nacional de Chimborazo.



Ab. Paúl Jonathan Carvajal Medina

C.C. 060470106-0

## **INFORME DE LA TUTORA**

En mi calidad de tutora y, luego de haber revisado el desarrollo del proyecto de investigación elaborado por el abogado Paúl Jonathan Carvajal Medina, de la Maestría en Derecho Mención Derecho Administrativo; tengo a bien informar que la investigación indicada cumple con los requisitos exigidos para ser expuesto al público, luego de ser evaluado por el tribunal designado por la comisión.

Riobamba, 23 de septiembre del 2022



Firmado digitalmente por:  
**LORENA MARIA  
COBA QUINTANA**

MsC. Lorena María Coba Quintana  
TUTORA DE TESIS



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO**  
**DIRECCIÓN DE POSGRADO**  
**CERTIFICACIÓN**

El Tribunal de Defensa de Trabajo de titulación designado por la Comisión de Posgrado., para receptor la Defensa Privada de la investigación cuyo tema es: "La vulneración de la garantía constitucional de doble instancia en el procedimiento contencioso administrativo del Ecuador" presentada por el maestrante: Paúl Jonathan Carvajal Medina CERTIFICA que no existen observaciones por parte de los Miembros del Tribunal, razón por la cual, se autoriza presentar el Trabajo Investigativo en la Dirección de Posgrado, para su sustentación pública.

Para constancia de la presente, firman los Miembros del Tribunal.

Riobamba, 24 de noviembre de 2022

Ms. Lorena Coba Quintana  
TUTOR

Ms. Enrique Cisneros Bayas  
PRESIDENTE DE TRIBUNAL

Ms. Hugo Hidalgo Morales  
MIEMBRO DEL TRIBUNAL

Ms. Walter Parra Molina  
MIEMBRO DEL TRIBUNAL

## Certificado anti plago



Dirección de Posgrado  
VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN,  
VINCULACIÓN Y POSGRADO

*en movimiento*

Riobamba, 30 de noviembre de 2022

### CERTIFICACIÓN

*Yo, Manuel Enrique Cisneros Bayas, Coordinador del programa de maestría en derecho, mención derecho administrativo. Certifico que el Abg. Paul Jonathan Carvajal Medina con C. I. 0604701060, presento su trabajo de titulación denominado. La vulneración de la garantía constitucional de doble instancia en el procedimiento contencioso administrativo del Ecuador, el mismo que fue sometido al sistema de reconocimiento de texto URKUND evidenciándose un 5 % de similitud.*

*Es todo en cuanto puedo manifestar en honor a la verdad.*

*Atentamente*

**Dr. Enrique Cisneros B.**  
**COORDINADOR DE PROGRAMAS DE POSGRADO**  
**MAESTRÍA EN DERECHO, MENCIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO**

## **DEDICATORIA**

Este proyecto de titulación está dedicado en memoria de mis familiares y amigos que han fallecido, pero han dejado huella en el camino de la vida. La fuerza y perseverancia de aquellas personas me dieron una nueva apreciación del significado y la importancia de la vida. Se enfrentaron valientemente a su muerte prematura. Sus ejemplos me mantuvieron equilibrado cuando quise rendirme pudiendo así superarme humana, personal, y académicamente.

Descansen en paz.

## **AGRADECIMIENTO**

A mis padres por todo su amor, comprensión y apoyo. No tengo palabras para agradecerles las incontables veces que me brindaron su apoyo en todas las decisiones que he tomado a lo largo de mi vida, unas buenas, otras erradas.

A mi hermana por llenarme de alegría día tras día, por todos los consejos brindados, por compartir horas y horas de alegrías, por las peleas, los gritos y sobre todo por todo el amor.

A mi esposa María Fernanda, por ser el pilar en mis días y ayudarme a salir del abismo en el que me encontraba; para lograr ser una mejor persona a pesar de las adversidades; además de regalarme la dicha de ser padre con mi primera hija Hannah Victoria, quien se ha convertido en la princesa de mi corazón.

Gracias Familia.

# ÍNDICE GENERAL

CAPÍTULO I .....	17
1. MARCO REFERENCIAL .....	17
1.1. INTRODUCCIÓN.....	17
1.2. PLANTEAMIENTO DE PROBLEMA .....	18
1.3. OBJETIVOS.....	19
1.3.1. OBJETIVO GENERAL.....	19
1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	19
1.4. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA .....	20
CAPÍTULO II .....	22
2. MARCO TEÓRICO.....	22
2.1. ESTADO DEL ARTE.....	22
2.2. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA.....	24
UNIDAD I .....	24
GARANTÍA DE DOBLE INSTANCIA.....	24
I.I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	24
I.II. LA INSTANCIA JUDICIAL.....	26
I.III. SEGUNDA INSTANCIA JUDICIAL .....	26
I.IV. LA DOBLE INSTANCIA COMO GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO .....	27
I.V. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES .....	27
I.VI. SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS .....	28
1.- Caso “HERRERA ULLOA VS. COSTA RICA”.....	28
2.- Caso “MOHAMED VS. ARGENTINA” .....	30
I.VII. LA GARANTÍA DE DOBLE INSTANCIA EN LEGISLACIONES DE LATINOAMÉRICA .....	32
Bolivia.....	32
Colombia .....	33
Costa Rica .....	33
El Salvador .....	34
Guatemala.....	34
Honduras .....	35
México .....	35
Nicaragua .....	35
Panamá.....	36
Paraguay.....	36
Perú.....	36

República Dominicana .....	37
Uruguay .....	37
Venezuela .....	38
Ecuador .....	38
I.VIII. PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA Y ECUADOR.....	39
Corte Constitucional de Colombia .....	39
Corte Constitucional del Ecuador .....	42
I.IX. PUBLICACIÓN CIENTÍFICA SOBRE LA DOBLE INSTANCIA .....	45
UNIDAD II .....	48
PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO .....	48
II.I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS .....	48
II.II. LOS TRIBUNALES DISTRITALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	53
II.III. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	57
II.IV. RECURSOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS .....	59
APELACIÓN.....	59
CASACIÓN.....	61
UNIDAD III.....	65
GARANTÍA DE DOBLE CONFORME .....	65
III.I. TEORÍA DEL DOBLE CONFORME .....	65
III.II. PRINCIPALES SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE LAS GARANTÍAS .....	66
III.III. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES .....	67
III.IV. SENTENCIAS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES.....	67
Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas .....	68
1.- Comunicación 701/1996.....	68
2.- Comunicación 64/1979.....	68
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.....	70
Caso “MOHAMED VS. ARGENTINA” .....	70
SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR RESPECTO AL DOBLE CONFORME .....	71
2.3.    HIPÓTESIS.....	74
CAPÍTULO III.....	75
3.    MARCO METODOLÓGICO .....	75
3.1.    ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN.....	75
3.2.    TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	75
3.3.    DISEÑO DE INVESTIGACIÓN .....	75
3.4.    POBLACIÓN Y MUESTRA .....	75
3.4.1.    POBLACIÓN.....	75
3.4.2.    MUESTRA .....	76

3.5.	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN.....	77
3.5.1.	TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN.....	77
	LA OBSERVACIÓN.....	77
	LA ENCUESTA.....	77
3.5.2.	INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN.....	77
	CUESTIONARIO.....	77
3.6.	TÉCNICAS PARA EL TRATAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN.....	77
3.6.1.	TABULACIÓN.....	77
3.6.2.	PROCESAMIENTO.....	78
3.6.3.	PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.....	78
	CAPÍTULO IV.....	79
4.	RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	79
4.1.	ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS.....	79
4.2.	DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	88
4.3.	COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS.....	89
	CAPÍTULO V.....	90
5.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	90
5.1.1.	CONCLUSIONES.....	90
5.1.2.	RECOMENDACIONES.....	91
	CAPÍTULO VI.....	92
6.	PROPUESTA.....	92
6.1.	PORTADA.....	92
6.2.	INFORMACIÓN GENERAL.....	93
6.3.	INTRODUCCIÓN.....	94
6.4.	PROBLEMATIZACIÓN.....	95
6.5.	OBJETIVOS.....	96
	OBJETIVO GENERAL.....	96
	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	96
6.6.	DESARROLLO DE LA PROPUESTA.....	97
	BIBLIOGRAFÍA.....	100

## ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1.....	79
TABLA 2.....	80
TABLA 3.....	81
TABLA 4.....	82
TABLA 5.....	83
TABLA 6.....	83
TABLA 7.....	84
TABLA 8.....	85
TABLA 9.....	86
TABLA 10.....	87

## ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 .....	79
FIGURA 2 .....	80
FIGURA 3 .....	81
FIGURA 4 .....	82
FIGURA 5 .....	83
FIGURA 6 .....	84
FIGURA 7 .....	84
FIGURA 8 .....	85
FIGURA 9 .....	86
FIGURA 10 .....	87

## **RESUMEN**

La garantía constitucional de doble instancia es la facultad que otorga la Constitución para poder impugnar decisiones judiciales, motivo por el cual está vinculado con diferentes derechos y garantías constitucionales y su aplicación es diferente en cada legislación. Esta garantía constitucional se la considera parte de debido proceso y, se aplica en diversas materias en la que está incluido el derecho administrativo. Esta garantía a poder impugnar extiende la oportunidad a los ciudadanos, que sientan que se les está causando una vulneración a través de una decisión, el derecho a recurrir además representa la forma más idónea de revisión para que otro órgano jurisdiccional examine el proceso en búsqueda de vicios en los actos procesales para lograr su enderezamiento y restablecer la legalidad al agraviado. Existe una confusión entre la garantía constitucional de doble instancia y doble conforme ya que se le considera de igual significado, sin embargo, tienen sus particularidades y diferente aplicación como así lo ha detallado la doctrina y la jurisprudencia, para lo cual se analizará las semejanzas y diferencias entre las dos garantías constitucionales para que no exista una confusión al momento de desarrollar el tema principal. El procedimiento para los juicios contencioso administrativo según el Código Orgánico General de Procesos, se compone de solo una instancia es decir las acciones jurisdiccionales contencioso administrativas carecen de segunda instancia, ya que de la sentencia de primera instancia el único recurso vertical que procede es el de casación por lo que es necesario determinar si existe vulneración de la garantía de doble instancia en el procedimiento contencioso administrativo. En el presente proyecto de titulación se investigarán estos problemas, desde el enfoque del ámbito administrativo, para llegar a la conclusión si existe la vulneración del derecho a doble instancia por la inexistencia del recurso de apelación.

**PALABRAS CLAVE:** DOBLE INSTANCIA; DOBLE CONFORME; CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; Y, SEGUNDA INSTANCIA.

## ABSTRACT

The constitutional guarantee of double instance is the power granted by the Constitution to challenge judicial decisions, which is why it is linked to different constitutional rights and guarantees, and its application is different in each legislation. This constitutional guarantee is considered part of due process and is applied in various matters in which administrative law is included. This guarantee to be able to challenge extends the opportunity to citizens who feel that a violation is being caused through a decision. The right to appeal also represents the most appropriate form of review for another court to examine the process in search of defects in the procedural acts to achieve their straightening and restore legality to the aggrieved. There needs to be more clarity between the constitutional guarantee of double instance and double conformity since it is considered of equal meaning. However, they have their particularities and different application as detailed in doctrine and jurisprudence, for which the similarities and differences between the two constitutional guarantees will be analyzed so that there is no confusion at the time of developing the main topic. According to the General Organic Code of Processes, the procedure for contentious administrative trials consists of only one instance. That is, contentious administrative jurisdictional actions lack a second instance since, from the judgment of the first instance, the only vertical appeal that proceeds is that of cassation, so it is necessary to determine if there is a violation of the principle of double instance in the contentious administrative procedure. In this degree project, these problems will be investigated, from the administrative field approach, to conclude if there is a violation of the right to a second instance due to the absence of the appeal.

**Keywords:** Double Instance; Double Conform; Administrative Litigation; Second Instance.

Abstract translation reviewed by



BLANCA NARCISA  
FUERTES LOPEZ

Dr. Narcisa Fuertes, PhD

Professor at Competencias Linguisticas UNACH

# CAPÍTULO I

## 1. MARCO REFERENCIAL

### 1.1. INTRODUCCIÓN

Las decisiones o resoluciones emanadas por la administración pública son propensas a cometer errores por lo que el administrado tiene la posibilidad de presentar una acción contencioso administrativa, frente a esta posibilidad nace la pregunta ¿Cuál es el procedimiento para resolver estas controversias? La respuesta la tenemos en el Código Orgánico General de Procesos que regula la sustanciación de este tipo de procesos, siendo competentes los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo como órgano de primera y única instancia. Asimismo, la Constitución de la República garantiza el derecho de doble instancia es decir de poder recurrir de los fallos o resoluciones en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos, garantiza la posibilidad de interponer el recurso de apelación y por tanto acceder a una segunda instancia, y por tanto supone el cumplimiento de las garantías reconocidas en la Constitución, entre los principales instrumentos internacionales que reconocen la apelación tenemos: (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1976); y, la (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1978) también conocida como Pacto de San José de Costa Rica.

Sin embargo, a la fecha no existe una investigación enfocada al área administrativa que desarrolle la garantía constitucional de doble instancia para concluir si existe una vulneración constitucional; así como tampoco se ha analizado el procedimiento de las acciones contenciosos administrativos desde la vigencia del Código Orgánico General de Procesos para ver sus etapas e instancias. En igual sentido no se ha diferenciado la garantía de doble instancia comparado con la de doble conforme para entender si se trata de sinónimos o si se tratan de temas diferentes.

La investigación es de importancia para el ámbito administrativo ya que, de encontrar una vulneración de carácter constitucional, el procedimiento de todas las acciones contencioso administrativas, se les estaría privando de apelación es decir de segunda instancia, por tanto, se vulneraría derechos y debería existir una reforma de tipo legal para corregir esta falencia.

## 1.2. PLANTEAMIENTO DE PROBLEMA

La Constitución de la República del Ecuador dentro de las garantías del derecho a la defensa se encuentra la de doble instancia, al facultar a las partes procesales recurrir de un fallo o resolución en todos los procedimientos en lo que se decida sobre derechos, sin embargo en la legislación ecuatoriana dentro del procedimiento contencioso administrativo, no prevé el recurso de apelación para que el proceso pueda subir en grado a segunda instancia y sea resuelto por los jueces de las Cortes Provinciales de Justicia, esto acarrearía que el procedimiento esté en contraposición a la garantía contemplada en la Constitución de la República, por lo que se determinará si existe vulneración de la garantía de doble instancia.

En América el sistema judicial norteamericano de Estados Unidos, ha influenciado en las vecinas naciones como es el ejemplo de Argentina y Brasil, que las competencias contencioso administrativas se entregaron a tribunales de jurisdicción ordinaria. Esta especialización orgánica dio origen a la constitucionalización de la jurisdicción contencioso administrativa y a la codificación de la legislación especial sobre la materia. Al referirnos a Latinoamérica son muy dispersas las legislaciones ya que algunas emplean dos instancias en procedimientos contenciosos administrativos y otras legislaciones no o a su vez establecen los “tribunales administrativos” que, si bien cumplen funciones jurisdiccionales, pero emiten actos administrativos, y a su vez estos son revisables ante los órganos judiciales que imparten la justicia administrativa.

Por su parte, Ecuador dentro de su legislación tenemos una instancia la cual es resuelta por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y, en caso de que alguna de las partes no esté de acuerdo con la sentencia y quiera interponer un recurso, la única opción es el recurso de casación, que no es instancia sino un recurso extraordinario y por tanto no se analiza la prueba y, es sustanciada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

### **1.3. OBJETIVOS**

#### **1.3.1. OBJETIVO GENERAL**

- Examinar el procedimiento contencioso administrativo de acuerdo con la garantía de doble instancia para determinar si existe vulneración de la garantía constitucional.

#### **1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Comparar la garantía de doble instancia en las legislaciones de Latinoamérica, de acuerdo con la doctrina.
- Diferenciar las garantías constitucionales de doble instancia y doble conforme, en la legislación ecuatoriana, enumerando las semejanzas y diferencias.
- Establecer si es necesaria la segunda instancia en los procedimientos contencioso administrativos, conforme a la garantía de doble instancia.

#### **1.4. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA**

La Constitución de la República del Ecuador comprende varios principios y garantías como el de doble instancia, que tutelan un debido proceso en diferentes materias entre la que se encuentra la administrativa cuyo procedimiento específicamente el contencioso administrativo se encuentra en el Código Orgánico General de Procesos, sin embargo, en dicho procedimiento no encontramos el recurso de apelación, es decir no existen dos instancias en dicho procedimiento.

Además la investigación tiene entre sus objetivos realizar un análisis pormenorizado de dos garantías constitucionales que son el de doble instancia y doble conforme para explicar que son garantías totalmente diferentes que no se deben tomar como sinónimos y, una vez realizada esta diferenciación realizar un estudio de los procesos contencioso administrativo según el Código Orgánico General de Procesos en el cual se detallará los pasos del procedimiento y se valorará si existe o no una vulneración de la garantía de doble instancia al no estar previsto el recurso de apelación.

La información desarrollará las garantías constitucionales desde el punto de vista de la doctrina y la jurisprudencia además del ámbito administrativo por lo que será de utilidad para los profesionales del derecho que patrocinen procesos contenciosos administrativos y, quieran profundizar en el ámbito constitucional y administrativo.

Con este proyecto se comparará varias legislaciones para determinar cuáles poseen una y dos instancias respectivamente en materia jurisdiccional administrativa, por lo que a su vez servirá de base para futuros proyectos que pretendan ampliar el estudio comparado entre legislaciones y requieran información sobre el procedimiento contencioso administrativo y poder seguir extendiendo el tema de investigación.

Para el presente trabajo se requiere de doctrina en materia administrativa y constitucional de la legislación interna y externa; y, jurisprudencia de dilucide las garantías constitucionales por tanto se cuenta con los recursos humanos y económicos para la realización de la investigación

La investigación aportará para la actualidad y en el futuro ya que tanto el derecho constitucional como el derecho administrativo específicamente la rama de lo contencioso administrativo es utilizada por los abogados en libre ejercicio para hacer valer los derechos de los clientes, por lo que será de utilidad para los profesionales interesados en el tema.

Servirá de base para concluir si los sujetos procesales dentro del juicio contencioso administrativo son objeto de vulneración en su derecho constitucional de doble instancia,

además que se tomará como referencia el marco jurídico de otros países y comparar si existen legislaciones que posean doble instancia en materia jurisdiccional administrativa y recomendar de ser el caso la implementación de una segunda instancia en este tipo de procedimientos.

No existe otra investigación en el mismo sentido ya que para muchos profesionales del derecho consideran que las garantías constitucionales de doble conforme y doble instancia son idénticos; y, tampoco se ha investigado si ésta última garantía se ve vulnerado dentro del procedimiento contencioso administrativo por conformismo de los profesionales del derecho ya que se han limitado a cumplir con la normativa contenida en el COGEP.

La investigación tiene relación con el programa ya que trata sobre el procedimiento contencioso administrativo en relación con las garantías constitucionales que fueron impartidos dentro de los diferentes módulos de la maestría; además son materias del derecho que forma parte de la legislación ecuatoriana y, son aplicadas a nivel nacional por los profesionales del derecho.

Tiene relevancia en dos campos del derecho el primero en el campo administrativo por el análisis a su procedimiento en los procesos contencioso administrativos; y, además en el campo constitucional por el análisis; comparativa; y, desarrollo de dos garantías constitucionales. Las dos materias de derecho son correlacionados para concluir si existe o no vulneración de algún tipo y dar su respectiva recomendación.

En ese sentido, al encontrarnos en un sistema garantista de derechos, los mismos deben ser respetados y aplicados conforme lo prescribe la Constitución, para ello se debe aplicar la garantía de doble instancia que garantice el derecho a recurrir.

La investigación es aplicada y servirá de base para debate respecto al tema en el ámbito educativo de las escuelas de derecho ya que existirá diferentes criterios y puntos de vista de los estudiantes, y esto a su vez podrá ayudar en un futuro a extender el tema investigado con eventuales reformas que puede expedir el legislador.

## CAPÍTULO II

### 2. MARCO TEÓRICO

#### 2.1. ESTADO DEL ARTE

Después de la Revolución francesa de 1789, en el que nació el derecho administrativo fue un recurso para tener una nueva forma de administración, en la que nació el Estado, en el cual se reconoce a los ciudadanos y a los administrados, es decir es la rama del derecho que tiene como objeto la regulación de la administración pública, y tomando en consideración que el poder público, puede tener fallas, existe el control de legalidad, es decir la posibilidad de demandar al Estado para la vigencia del Estado de Derecho. El proceso contencioso administrativo es un mecanismo de control judicial del poder, para evitar que el ejercicio del poder sea arbitrario, respetando la tutela judicial efectiva y previniendo o reparando la lesión a los derechos de los ciudadanos, entre sus objetivos, es la declaración de ilegalidad o nulidad de actos administrativos, normativos, contratos, indemnizaciones por la responsabilidad del Estado o incumplimiento de sus obligaciones. Respecto al tema de investigación tenemos el artículo científico denominado: Los procesos de única instancia en el Código General del Proceso: La garantía constitucional del debido proceso y la doble instancia, realizado por (Yáñez Meza & Jiménez Ramírez, 2017) en el cual evalúa a la única instancia desde la legislación colombiana con la finalidad de determinar si en esos procesos existe una infracción a la garantía constitucional del debido proceso y la doble instancia investigación de tipo analítico-conceptual, llegando a la conclusión de que los procesos de única instancia establecidos, se redactaron a partir de la reserva material que permite al legislador elaborar excepciones en la aplicación de la doble instancia; no obstante, el ordenamiento jurídico cambia, y con vigencia de una constitución garantista, que se fundamenta en la aplicación de principios como garantía de una carta de derechos, por lo que las leyes para encontrar su validez material deben adecuarse a los contenidos constitucionales.

La obra *Leyes de lo Contencioso Administrativo en América Latina*, con estudio preliminar sobre la justicia administrativa en el derecho comparado latinoamericano, realizado por (Brewer Carías, 2019), es de vital importancia para la investigación en vista de que realiza un estudio de derecho comparado sobre la justicia administrativa en Latinoamérica, destacando las tendencias más importantes de las regulaciones constitucionales y legales sobre la jurisdicción contencioso administrativa, llegando a la

conclusión que en lo relativo al contencioso administrativo no basta para su existencia y efectividad, que se haya consagrado en las Constituciones y en leyes especiales, sino que es necesario por sobre todo, que funcione en el marco de un sistema de separación de poderes, de manera que el poder judicial donde está inserta la jurisdicción contencioso administrativa, pueda controlar real y efectivamente las actuaciones de la administración pública, estando a cargo de jueces autónomos e independientes, ejerciendo sus funciones sin presiones por parte del poder ejecutivo, o más precisamente, de la administración controlada.

Asimismo el libro denominado Procedimiento y justicia administrativa en América Latina, realizado por la (Fundación KONRAD ADENAUER, 2009) en la que participan varios especialistas de América Latina y cuyo objetivo es abordar los problemas que suscita la implementación de estándares continentales en el procedimiento y justicia administrativa, que al final concluye que mucho depende del “mercado constitucional” local, en el sentido de si existe o no una demanda social que reclame una normativización, y del comportamiento de los operadores constitucionales para actualizar correctamente (por ejemplo, por vía jurisprudencial, o mediante la sanción de normas infraconstitucionales), un texto constitucional antiguo o silencioso sobre aquellas cuestiones.

La sentencia No. 987-15-EP/20, mediante voto concurrente emitido por la jueza miembro de la Corte Constitucional, Carmen Corral Ponce publicado en el Registro Oficial - Edición Constitucional número 125 de fecha miércoles 13 de enero de 2021, en el cual indica que el derecho a recurrir y la garantía de doble conforme, son estándares constitucionales autónomos y categorías conceptuales distintas e independientes, haciendo una diferenciación que se acopla con la posición tomada dentro de la presente investigación.

Además, tenemos la sentencia C-103/05 de la Corte Constitucional de Colombia en donde desarrollan la garantía de doble instancia ya que en los procesos ejecutivos de mínima cuantía que es procedimiento propio de la legislación colombiana, se analiza la constitucionalidad del procedimiento de única instancia.

## 2.2. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

### UNIDAD I

#### GARANTÍA DE DOBLE INSTANCIA

##### I.I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El doctor (Zavala, Tratado de Derecho Procesal Penal, 2007), en su obra realizó una investigación histórica sobre la doble instancia en la que se constata que los germanos y otras sociedades con anterioridad al Imperio Romano creían que las sentencias eran una voluntad divina emanada por un ser supremo, con todo el poder que conllevaba; esto provocaba la imposibilidad de cualquier posibilidad o medio de impugnación, por tanto, dichos fallos se consideraban que son justos, y en caso de existir reclamo, éstos eran objetos de castigo o correctivo.

(Zavala, Tratado de Derecho Procesal Penal, 2007) también nos dice que cuando Roma se expandió bajo el poder de Augusto, el derecho romano influyó en los germanos y por tanto también a las instituciones jurídicas que existían en ese momento. En esa época se crea la Lex Romana Visigothorum<sup>1</sup>, donde se incorpora el actual recurso de apelación, reconociendo que quien administra justicia puede incurrir en errores. Con posterioridad en la Monarquía romana se crea el recurso “provocatio ad populum”<sup>2</sup>, el cual aplacaba el poder del monarca frente al pueblo ya que no se podía imponer una pena capital sin antes recurrir ante el pueblo; este recurso fue acogido en el Código de Justiniano.

Como se encontraba en apogeo el derecho formulario, se le daba a la parte perdedora de una sentencia emitida por el iudex<sup>3</sup>, el “infatio indicatio” con la finalidad de impedir la ejecución de la resolución, con el fundamento de que adolecía de nulidad pudiendo ejercer el recurso de “revocatio in duplum”<sup>4</sup>, en caso de haberse solicitado la ejecución de la resolución. De igual forma se utilizaba el intercessio<sup>5</sup>, que permitía acudir al superior del

---

<sup>1</sup> Cuerpo legal visigodo, en el cual se recoge el derecho romano vigente en el reino visigodo de Tolosa, que fue elaborado durante el reinado de Alarico II (484–507 d. C.), siendo promulgado el 2 de febrero de 506 en Aduris (actual Aire-sur-l'Adour, en la región de Burdeos, Francia). También es denominado Breviarium Alarici, Breviarium Alaricianum, Código de Alarico, Breviario de Aniano, Lex Romana Visigothorum y Liber legum

<sup>2</sup> Institución de derecho público romano nació en los primeros años del régimen republicano introducida por una Lex Valeria de provocacione del año 509 a. C. en la que se señalaba que a ningún ciudadano se le podía ejecutar la pena capital impuesta por el magistrado dotado de imperium, sin antes recurrir ante el pueblo

<sup>3</sup> Una de las magistraturas del derecho romano y designa a la persona encargada de decidir de forma objetiva e imparcial un conflicto sometido a su decisión, por lo general por disposición de las partes. El iudex desarrollaba el proceso y dictaba la sentencia

<sup>4</sup> Recurso interpuesto por el demandado vencido, que alegaba vicio de forma o de fondo, y se exponía, de ser rechazado nuevamente, a una pena doble

<sup>5</sup> Fue la injerencia de un magistrado a quien se apeló [Appellatio]. Cualquier magistrado puede «interceder», que tenga el mismo rango o rango que el magistrado de o contra el que se haya presentado la apelación

magistrado que resolvió, con la finalidad de evitar la ejecución del mismo, sin que esto implique modificar la resolución. En la época del imperio se instauraron jerarquías en las instancias para controlar y supervisar la correcta interpretación y aplicación de la ley.

Estos recursos y su finalidad es que los administradores de justicia no se extralimiten en las facultades que poseen, para esto crearon recursos para precautelar derechos y evitar que se incurra en errores.

Posteriormente (Zavala, Tratado de Derecho Procesal Penal, 2007) continuando con la travesía histórica en Italia en el siglo XVIII, indica que se buscaba la verdad material en el procedimiento inquisitivo para encontrar una sentencia justa, a través de un procedimiento escrito, secreto, violando los principios de publicidad y oralidad es decir sin imparcialidad. En esta época además se instauraron los recursos de apelación; la “querella nullitatis” como antecedente del recurso de casación con la finalidad de ser un medio de control dado al juez superior; así como las leyes municipales.

Con anterioridad a la Revolución francesa, el rey era la autoridad que tenía la facultad de administrar justicia con asesoría y ayuda del consejo del rey. A consecuencia de la cantidad de procesos y para agilizar los mismos se creó un órgano especializado llamado “Parlament” para que conozcan estas causas que, con el tiempo adquirió mayores facultades pasando a conocerse como Tribunal Supremo, ya que los fallos emitidos por el Rey podían ser revisados mediante los recursos de: “faussation dé jugement”; “amendement dé jugement”; y, “querella nullitatis”.

El Rey considerando que el “Parlament” ponía en peligro su soberanía estableció el recurso de casación, el que tenía la opción de revisar las sentencias emitidas por “Parlament”, con la finalidad de precautelar sus propios intereses, además de vigilar que los fallos no desacaten las disposiciones emitidas por él.

(Alsina, 2001) en su obra nos amplía que, en España se establecieron varios medios de impugnación con base a la desconfianza que se tenía a los jueces lo que causaba inseguridad jurídica. Esto se observa en la ya mencionada Lex Romana Visigothorum.

De todo lo mencionado, se concluye cómo ha evolucionado las instancias del proceso y la variación que han tenido los medios de impugnación a través de la historia; comenzamos con una noción que los administradores de justicia no tenían errores y que sus resoluciones no eran sujeto de debate por su autoridad divina; para luego pasar a los administradores que si pueden errar debido a que son seres humanos.

## **I.II. LA INSTANCIA JUDICIAL**

La instancia es un grado jurisdiccional que se encuentra establecido en la ley, empieza con la presentación de la demanda, en donde un juzgador dentro de un proceso judicial emite una resolución o sentencia.

(Couture, 1958), define como instancia a cada una de las etapas o grados del proceso, que va desde la promoción del juicio hasta la primera sentencia o desde la interposición del recurso de apelación hasta la sentencia que sobre él se dicte.

Sin embargo, las resoluciones emanadas por los jueces de cualquier instancia, no son indiscutibles ni tampoco irreversibles; debido a que las personas que las elaboran somos humanos, por tanto, tenemos defectos como la desprolijidad, deshonestidad, deslealtad, corruptibilidad, inclusive podemos ser sujetos de presiones, etc. Por estos motivos, las decisiones que se tomen en un proceso pueden tener falencias las cuales pueden ser examinadas a través de la apelación, por lo que los procesos pasan a conocimiento de jueces de jerarquía superior, con mayor experiencia o eso se supone ya que los años de experiencia para ser jueces de la Cortes Provinciales de Justicia es mayor a la de un juez de primer nivel, esto con el fin de llegar a una justa sentencia.

## **I.III. SEGUNDA INSTANCIA JUDICIAL**

Una vez que tenemos una resolución o sentencia emitida por el juez de primer nivel una de las partes queda beneficiada y otra no, y a ésta última se le da el derecho de interponer un recurso denominado apelación, con la finalidad que el fallo sea revisado no solo por un profesional del derecho sino por varios que conforman las salas especializadas de las cortes provinciales, para que la sentencia sea analizada a profundidad incluida la prueba y de ser el caso entre otras cosas pueda ser revocada.

Un aspecto importante al interponer recurso de apelación es que los magistrados superiores pueden revisar los antecedentes; analizar la prueba; revisar vicios de procedimiento que influyen en la decisión de la causa; así como verificar si se han cumplido las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso, existiendo la posibilidad de: rechazar el recurso de apelación lo que implicaría una ratificación de la sentencia de primera instancia; reformar la sentencia en algún aspecto; o, a su vez aceptar el recurso el recurso de apelación y por tanto emitir una nueva sentencia. En esta segunda instancia al igual que en la primera se debe cumplir con las garantías básicas del debido proceso y el derecho a la defensa.

#### **I.IV. LA DOBLE INSTANCIA COMO GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO**

En otros países la doble instancia es considerada como una garantía indispensable en el Estado de derecho, con gran importancia en todas las ramas del derecho, la cual tiene como objetivo en que las partes tienen la posibilidad de acudir por lo general ante tres jueces superiores jerárquicos para que revisen la sentencia de un caso desfavorable.

La doble instancia, se encuentra en el Art. 8, inc. 2, de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) del año 1969; y, en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, vinculándola al principio del debido proceso, garantizando el derecho a recurrir ante un juez o tribunal superior del fallo que lo perjudique.

La doble instancia en el ámbito judicial es una garantía para los litigantes, que se puso en práctica luego de la Revolución francesa, con el objetivo de controlar las decisiones que emanan los jueces para que sus decisiones sean susceptibles de revisión por una instancia superior, en nuestra legislación se encuentra en la Constitución de la República que dice:

“Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la Corte Provincial...”<sup>6</sup>.

Esta garantía constitucional también se encuentra como parte del debido proceso, en el Art. 76, num. 7, lit. m) de la Constitución de la República, que reconoce el derecho a recurrir del fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

En nuestra legislación las actuaciones administrativas si bien se encuentran dentro del marco de un procedimiento legal, éstas no pueden ser consideradas como una actuación jurisdiccional, y por tanto no pueden considerarse como una primera instancia.

Además, hay que tomar en cuenta que es complicado para la propia administración salvaguardar la legalidad respecto a sus decisiones o que se respete la imparcial al momento de llevar un proceso de control, lo que ocasiona una limitación de los derechos de los administrados.

#### **I.V. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES**

La garantía de doble instancia se encuentra en la (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948) y dice:

---

<sup>6</sup> Art. 86, num. 3, inc. segundo de la Constitución de la República

“Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”<sup>7</sup>

Hay que tener en consideración que las decisiones que emite el juzgador pueden causar una vulneración a los derechos fundamentales.

El (Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, 1950) establece que:

“Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidas en el presente convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales”<sup>8</sup>

Afirmando que las personas tenemos derecho a contar con un recurso ante una instancia nacional en caso de que nuestros derechos hayan sido violados a través de una decisión judicial.

Como se colige las normas internacionales obligan a los Estados a cumplir con los derechos reconocidos en cada legislación con el fin de garantizar una seguridad jurídica plena en los ordenamientos jurídicos. (Pásara, 2008) hace mención sobre las normas internacionales, mismas que según el autor deben ser materia de disposición constitucional expresa.

## **I.VI. SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

A continuación, lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que da un gran aporte al desarrollo de la doble instancia a través de las siguientes sentencias:

### **1.- Caso “HERRERA ULLOA VS. COSTA RICA”.**

En la jurisprudencia en mención la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a la doble instancia, en el proceso se alegó que el Estado de Costa Rica violó el derecho a recurrir establecido en el Art. 8, num. 2, literal h).

El Estado a su vez declaró al accionante como autor de cuatro delitos de publicación de ofensas en la modalidad de difamación, que incluía una sanción civil, dicha publicación se realizó en el periódico “La Nación” en el que supuestamente se recogían escritos de

---

<sup>7</sup> Art. 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

<sup>8</sup> Art. 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos

periódicos internacionales en el que atribuían el cometimiento de determinados ilícitos a un representante de Costa Rica en la Organización Internacional de Energía Atómica en Austria.

Los representantes del señor Ulloa; y, Fernán Vargas Rohrmoser (representante legal del periódico “La Nación”) alegaron que la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica desechó los recursos de casación “de manera formalista y de forma restrictiva” lo que ocasionaba la violación de la garantía de doble instancia, debido a que al ser un recurso de carácter extraordinario, no se permitió la revisión de los hechos ni el derecho de la sentencia, lo que imposibilita la respectiva reapertura y valoración de las pruebas.

El Estado de Costa Rica a su vez contestó que la Convención no exige a los Estados partes establecer un recurso ordinario ni una revisión plena, sino que exista una “verdadera garantía de reconsideración del caso y que la existencia de una vía recursiva no basta si no cumple con dicho objetivo”; por lo que el recurso de casación existente en su legislación a decir de ellos garantizaba el derecho a recurrir.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, se pronunció de la siguiente manera:

"(...) el derecho de recurrir del fallo es una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica. El derecho de interponer un recurso contra el fallo debe ser garantizado antes de que la sentencia adquiera calidad de cosa juzgada. Se busca proteger el derecho de defensa otorgando durante el proceso la posibilidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión que fue adoptada con vicios y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses de una persona (...)"

(...) De acuerdo al objeto y fin de la Convención Americana, cual es la eficaz protección de los derechos humanos, se debe entender que el recurso que contempla el artículo 8.2.h. de dicho tratado debe ser un recurso ordinario eficaz mediante el cual un juez o tribunal superior procure la corrección de decisiones jurisdiccionales contrarias al derecho. Si bien los Estados tienen un margen de apreciación para regular el ejercicio de ese recurso, no pueden establecer restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho de recurrir del fallo. Al respecto, la Corte ha establecido que no basta con la existencia formal de los recursos sino que éstos deben ser eficaces, es

decir, deben dar resultados o respuestas al fin para el cual fueron concebidos. (...)”.

(...) La posibilidad de recurrir del fallo debe ser accesible, sin requerir mayores complejidades que tornen ilusorio este derecho (...)”.

Independientemente de la denominación que se le dé al recurso existente para recurrir un fallo, lo importante es que dicho recurso garantice un examen integral de la decisión recurrida (...)”.

(...) En el presente caso, los recursos de casación presentados contra la sentencia condenatoria de 12 de noviembre de 1999 no satisficieron el requisito de ser un recurso amplio de manera tal que permitiera que el tribunal superior realizara un análisis o examen comprensivo e integral de todas las cuestiones debatidas y analizadas en el tribunal inferior (...)”. (Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, 2004)

## **2.- Caso “MOHAMED VS. ARGENTINA”**

El accionante fue condenado por el delito de homicidio culposo en segunda instancia, mientras que la sentencia de primera instancia fue absolutoria y posteriormente apelada. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto a la garantía de doble instancia emitió lo siguiente:

“El derecho de impugnar el fallo busca proteger el derecho de defensa, en la medida que se otorga la posibilidad de interponer un recurso para evitar que se quede firme una decisión adoptada en un procedimiento viciado y que contenga errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses de una persona.”

“La Corte ha sostenido que el artículo 8.2.h de la Convención se refiere a un recurso ordinario accesible y eficaz. Ello supone que debe ser garantizado antes de que la sentencia adquiera la calidad de cosa juzgada. La eficacia del recurso implica que debe procurar resultados o respuestas al fin para el cual fue concebido. Asimismo, el recurso debe ser accesible, esto es, que no debe requerir mayores complejidades que tornen ilusorio este derecho. En este sentido, la Corte estima que las formalidades requeridas para que el recurso cumpla con su fin de examinar y resolver los agravios sustentados por el recurrente.”

“Debe entenderse que, independientemente del régimen o sistema recursivo que adopten los Estados Partes y de la denominación que den al medio de impugnación de la sentencia condenatoria, para que esta sea eficaz debe constituir un medio adecuado para procurar la corrección de una condena errónea. Ello requiere que pueda analizar cuestiones fácticas, probatorias y jurídicas en que se basa la sentencia impugnada, puesto que en la actividad jurisdiccional existe una interdependencia entre las determinaciones fácticas y la aplicación del derecho, de forma tal que una errónea determinación de los hechos implicaría una errada o indebida aplicación del derecho. Consecuentemente, las causales de procedencia del recurso deben posibilitar un control amplio de los aspectos impugnados de la sentencia condenatoria. Además el Tribunal considera que, en la regulación que los Estados desarrollen en sus respectivos regímenes recursivos, deben asegurar que dicho recurso contra la sentencia condenatoria respete las garantías procesales mínimas que, bajo el artículo 8 de la Convención, resulten relevantes y necesarias para resolver los agravios planteados por el recurrente, lo cual no implica que deba realizarse un nuevo juicio oral”. (Caso Mohamed Vs. Argentina, 2012)

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resaltó lo que sigue:

“El artículo 2 de la Convención Americana contempla el deber general de los Estados Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma para garantizar los derechos en ella consagrados. La Corte ha establecido que dicho deber implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observación de dichas garantías”. (Caso Mohamed Vs. Argentina, 2012)

Por lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos garantiza el derecho a recurrir como una garantía de primer orden dentro del debido proceso, con la finalidad de proteger el derecho a la defensa logrando así una seguridad jurídica y tutela de los derechos de las partes lo que otorga además una mayor credibilidad por parte del Estado, lo que permite al recurrente interponer un recurso para evitar que se ejecutorie una sentencia que puede tener vicios o errores que vulneran los derechos de las personas.

Es decir que la mera revisión de un fallo por un órgano no cumple la garantía de doble instancia ya que debe existir un verdadero análisis para que sea reconocido como un recurso eficaz, ordinario, amplio, accesible, que debe permitir un examen integral de la sentencia recurrida, analizando las cuestiones fácticas, jurídicas y, sobre todo probatorias, sin requisitos o restricciones que entorpezcan e infrinjan el espíritu del mismo. De igual manera, el Comité de Derechos Humanos indica que no importa la denominación que el Estado le da al recurso, siempre que cumpla con los elementos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

## **I.VII. LA GARANTÍA DE DOBLE INSTANCIA EN LEGISLACIONES DE LATINOAMÉRICA**

Es importante analizar la doble instancia a nivel regional para comparar y concluir si este fenómeno dentro del derecho administrativo es solo local o si se extiende a más regiones, para lo cual nos basaremos en la obra de (Brewer Carías, 2019), así tenemos el siguiente resumen:

### **Bolivia**

En Bolivia se creó la Sala Especializada en Materia Contenciosa y Contenciosa Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia; y, la Sala Especializada en Materia Contenciosa y Contenciosa Administrativa de los Tribunales Departamentales de Justicia cuya diferencia radica en que la primera conocen y resuelven causas de instituciones públicas o privadas que cumplan roles de administración pública a nivel nacional<sup>9</sup> y, la segunda de causas de instituciones públicas o privadas que cumplan roles de administración estatal a nivel departamental<sup>10</sup>, mediante la (Ley Transitoria para la Tramitación de los Procesos Contencioso y Contencioso Administrativo, 2014). En la misma norma referente a los recursos que concede contra las resoluciones expedidas por estos órganos ordena que:

“I. Contra la resolución que resuelva el proceso contencioso, procederá el Recurso de Casación...”<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Art. 2 de la Ley Transitoria para la Tramitación de los Procesos Contencioso y Contencioso Administrativo de Bolivia.

<sup>10</sup> Art. 3 de la Ley Transitoria para la Tramitación de los Procesos Contencioso y Contencioso Administrativo de Bolivia.

<sup>11</sup> Art. 5 de la Ley Transitoria para la Tramitación de los Procesos Contencioso y Contencioso Administrativo de Bolivia.

Es decir, en Bolivia no existe recurso de apelación de las resoluciones expedidas en materia contencioso administrativa sino, directamente el recurso de casación es decir igual que en nuestra legislación.

### **Colombia**

En esta legislación existe el (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo., 2011), que como parte de la jurisdicción contencioso administrativa tenemos: a) Jueces administrativos<sup>12</sup>, cuya jurisdicción radica en razón del circuito o municipio; b) Tribunales administrativos que en cambio tienen jurisdicción distrital; y, c) Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que tienen jurisdicción nacional. Dependiendo el tipo de acción jurisdiccional que se plantee en materia administrativa, la ley dispone que juzgado o tribunal es competente para avocar conocimiento.

Así por ejemplo existen procesos de única instancia<sup>13</sup> que son competentes para conocer y resolver los tribunales administrativos, y, existen procesos que poseen dos instancias<sup>14</sup> y la primera instancia es competencia de los mismos tribunales administrativos.

Respecto a los juzgados administrativos en igual sentido tienen competencia para conocer acciones de única instancia<sup>15</sup> y otros en primera instancia<sup>16</sup>

De lo expuesto se desprende que independientemente de que autoridad avoque conocimiento en primera instancia, existe la posibilidad de proponer recurso de apelación. Es decir, la legislación prevé el recurso ordinario y además la ley también prevé el recurso extraordinario de revisión contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los Tribunales Administrativos y por los jueces administrativos<sup>17</sup>, con sus respectivas causales<sup>18</sup>

### **Costa Rica**

En esta legislación encontramos el (Código Procesal Contencioso-Administrativo, 2006), e indica que la jurisdicción contencioso - administrativa está conformada por los siguientes órganos: a) Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Civil de

---

<sup>12</sup> Art 124 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia

<sup>13</sup> Art. 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia

<sup>14</sup> Art. 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia

<sup>15</sup> Art. 154 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia

<sup>16</sup> Art. 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia

<sup>17</sup> Art. 248 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia

<sup>18</sup> Art. 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia

Hacienda; b) Los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda; c) El Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda; y, d) La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia<sup>19</sup>.

Respecto al recurso de apelación no procede sino en determinados casos dispuestos expresamente por el código<sup>20</sup>, deberá interponerse directamente ante el Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo<sup>21</sup> y, además del recurso ordinario también posee recurso extraordinario de casación<sup>22</sup>, con las respectivas condiciones y requisitos que determina la ley.

Es decir, en esta legislación al igual que le de Colombia prevé el recurso de apelación y, el de casación, cumpliéndose así con la garantía de doble instancia.

### **El Salvador**

La legislación del El Salvador posee la (Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 2018), que como parte de la jurisdicción contencioso administrativa tiene: a).- Cámaras de lo Contencioso Administrativo<sup>23</sup>; y, b) Sala de lo Contencioso Administrativo<sup>24</sup>, aclarando que al igual que otras legislaciones dependiendo el tipo de acción puede ser de única instancia que puede ser resuelta tanto por la cámara como por la sala; o, a su vez si la acción es de instancias la Cámara de lo Contencioso Administrativo constituye la primera instancia y, la Sala de lo Contencioso Administrativo le corresponde la segunda instancia.

Respecto a la apelación indica que podrá interponerse contra toda sentencia y auto definitivo, pronunciados en primera o segunda instancia<sup>25</sup>.

Es decir esta legislación si prevé el recurso de apelación dentro de su ordenamiento jurídico

### **Guatemala**

En la legislación de Guatemala se aplica la (Ley de lo Contencioso Administrativo, 1996), que de manera expresa indica que en materia contencioso administrativa se aplica los recursos que se encuentran en el proceso civil incluido el de casación si procederán contra

---

<sup>19</sup> Art. 6 del Código Procesal Contencioso-Administrativo de Costa Rica

<sup>20</sup> Art. 132, num. 3 del Código Procesal Contencioso-Administrativo de Costa Rica

<sup>21</sup> Art. 133 del Código Procesal Contencioso-Administrativo de Costa Rica

<sup>22</sup> Art. 134 del Código Procesal Contencioso-Administrativo de Costa Rica

<sup>23</sup> Art. 13 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de El Salvador

<sup>24</sup> Art. 14 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de El Salvador

<sup>25</sup> Art. 112 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de El Salvador

la sentencias y autos definitivos que pongan fin al proceso<sup>26</sup>, con excepción del recurso de apelación.

Es decir en esta legislación encontramos norma expresa respecto a que se puede aplicar cualquier recurso menos el de apelación.

### **Honduras**

En la legislación de Honduras encontramos la (Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, 1987), cuya jurisdicción contencioso administrativa está compuesta por: a) Los Juzgados de Letras de los Contencioso Administrativo (que actúan como juzgado de primera o única instancia); b) Las Cortes de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo (que actúan como tribunal de segunda instancia); y, c) La Corte Suprema de Justicia (como tribunal de casación).<sup>27</sup>

Los recursos se rigen por la legislación procesal civil<sup>28</sup>, al igual que el país de Guatemala con la diferencia que no excluye el recurso de apelación en materia contencioso administrativa, lo que implica que poseen recurso de apelación; casación; e, inclusive revisión<sup>29</sup>, entre otros.

### **México**

En la legislación de México tenemos la (Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 2005), cuya norma no hace mención al recurso ordinario de apelación, ni al recurso extraordinario de casación, seguramente porque es una ley federal y cada Estado tiene su normativa propia.

### **Nicaragua**

En la legislación de Nicaragua tenemos la (Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, 2000), cuya jurisdicción contencioso administrativo está compuesta por los siguientes órganos: a) La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia; y, b) Las Salas de lo Contencioso-Administrativo que se crean en los Tribunales de Apelaciones<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Art. 27 de la Ley de lo Contencioso Administrativo de Guatemala

<sup>27</sup> Art. 7 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de Honduras

<sup>28</sup> Art. 89 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de Honduras

<sup>29</sup> Art. 94 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de Honduras

<sup>30</sup> Art. 19 de la Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo de Nicaragua

Respecto al recurso de apelación la ley si prevé y ésta se concede contra las sentencias que dictaren las Salas respectivas de los Tribunales ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia<sup>31</sup>, con lo que se cumple con la garantía de doble instancia.

### **Panamá**

En la legislación de Panamá tenemos la (Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, 1943), respecto a los órganos que conforman la jurisdicción únicamente se menciona a los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, y la jurisdicción que poseen es a nivel nacional<sup>32</sup> por lo que al ser el único órgano jurisdiccional y no mencionar nada sobre el recurso ordinario de apelación se concluye que no poseen dos instancias, el único recurso que prevé es el de revisión<sup>33</sup> y procede en determinados casos por tanto, no se cumple con la garantía de doble instancia.

### **Paraguay**

En la legislación de Paraguay tenemos el (Procedimiento para lo Contencioso Administrativo, 1935), en la cual se especifica que el único órgano que integra la jurisdicción contencioso administrativa es El Superior Tribunal de Justicia, que es tribunal de única instancia<sup>34</sup>, por tanto, no hace mención a ningún recurso ordinario, extraordinario, ni especial por tanto no cumple con la garantía de doble instancia.

### **Perú**

En la legislación de Perú tenemos la (Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, 2008), la jurisdicción contencioso administrativa está conformada por: a) El Juez Especializado en lo Contencioso Administrativo (primera instancia); b) La Sala Contencioso Administrativa de la Corte Superior respectiva (segunda instancia); y, c) Sala Constitucional y Social (casación). Por regla general El Juez Especializado en lo Contencioso Administrativo será primera instancia, sin embargo, en determinados casos que la ley determine será la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Superior

---

<sup>31</sup> Art. 105 de la Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo de Nicaragua

<sup>32</sup> Art. 1 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de Panamá

<sup>33</sup> Art. 109 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de Panamá

<sup>34</sup> Art. 1 del Procedimiento para lo Contencioso Administrativo de Paraguay

respectiva la que avoque conocimiento en primera instancia. En todo caso independiente de que órgano sea primera instancia si se contempla una segunda instancia

El recurso de apelación procede en contra las sentencias excepto las expedidas en revisión, así como los autos excepto los excluidos por la ley<sup>35</sup>.

Es decir, si posee segunda instancia en materia contencioso administrativa.

### **República Dominicana**

En la legislación de República Dominicana tenemos la (La Jurisdicción Contencioso-Administrativa, 1947), y, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa que la componen son: a) Tribunal Contencioso Administrativo; y, b) Tribunal Superior Administrativo, es decir está dividido en dos instancias, por lo que la ley prevé el recurso de apelación<sup>36</sup>. Además del recurso de apelación también existe la posibilidad de presentar el recurso extraordinario de revisión<sup>37</sup>

Con posterioridad en la misma legislación se expidió la ley No. 13-07 del año 2007, que reforma la ley ya que traspasa las competencias del Tribunal Superior Administrativo y, del Tribunal Contencioso Tributario, al Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, pero no modifica nada en lo que respecta a instancias del procedimiento.

### **Uruguay**

La legislación de Uruguay mediante la (Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, 1984), que ha tenido varias reformas indica que los órganos que conforman la jurisdicción contencioso administrativa son: a) Tribunal de lo Contencioso Administrativo; y, b) Los Juzgados Letrados, de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo<sup>38</sup>. El hecho que exista dos órganos no implica que exista dos instancias ya que cada órgano tiene sus competencias que está regulada en la ley y, el único recurso que la ley prevé es el de revisión.<sup>39</sup>

Por tanto, en esta legislación pese a que tiene dos órganos en su jurisdicción pero no prevé el recurso de apelación y por tanto no cumple con la garantía de dos instancias.

---

<sup>35</sup> Art. 35 de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo de Perú

<sup>36</sup> Art. 9 de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de República Dominicana.

<sup>37</sup> Art. 37 de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de República Dominicana.

<sup>38</sup> Art. 1 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Uruguay

<sup>39</sup> Art. 99 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Uruguay

## **Venezuela**

En la legislación venezolana tenemos la (Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa), los órganos que componen la jurisdicción contencioso administrativa son: a) La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia; b) Los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; c) Los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; y, d) Los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Respecto a la apelación los juzgados serán competentes de la siguiente manera:

- La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia es competente entre otras cosas para: La apelación de los juicios de expropiación; y, Las apelaciones de las decisiones de los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso<sup>40</sup>
- Los Juzgados Nacionales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa son competentes entre otras cosas para: Las apelaciones de las decisiones de los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y de las consultas que les correspondan conforme al ordenamiento jurídico<sup>41</sup>
- Los Juzgados Superiores Estadales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa son competentes entre otras cosas para: Las apelaciones de las decisiones de los Juzgados de Municipio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>42</sup>.

Es decir, en esta legislación si prevé el recurso de apelación en materia contencioso administrativa distribuida de una manera muy disperso

## **Ecuador**

En nuestra legislación tenemos el (Código Orgánico General de Procesos, 2016), pese a que se ha mencionado a lo largo del trabajo que no posee dos instancias en materia contencioso administrativa es importante dejar constancia de la legislación para la comparativa a nivel de legislaciones. Los órganos que componen la jurisdicción contencioso administrativa son: a) Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo<sup>43</sup>; y, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Art. 23 de la (Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de Venezuela

<sup>41</sup> Art. 24 de la (Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de Venezuela

<sup>42</sup> Art. 25 de la (Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de Venezuela

<sup>43</sup> Art. 216 del Código Orgánico de la Función Judicial del Ecuador

<sup>44</sup> Art. 183, num. 1, del Código Orgánico de la Función Judicial del Ecuador

Respecto al recurso de apelación el COGEP no menciona expresamente que no cabe recurso de apelación de las sentencias expedidas por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo sino está implícito en el capítulo de la casación cuando dice:

“Procedencia. El recurso de casación procederá contra las sentencias y autos que pongan in a los procesos de conocimiento dictados por las Cortes Provinciales de Justicia y por los Tribunales Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo”<sup>45</sup> (Código Orgánico General de Procesos, 2016).

Al ordenar que de las sentencias expedidas por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo procede el recurso de casación, cierra la posibilidad para poder proponer recurso de apelación, tomando en cuenta además que no existe órganos de lo contencioso administrativo en las Cortes Provinciales de Justicia a nivel nacional.

## **I.VIII. PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA Y ECUADOR**

### **Corte Constitucional de Colombia**

La Corte Constitucional de Colombia el 8 de febrero de 2005 expide la sentencia número C-103/05, en donde analiza y desarrolla profundamente la doble instancia, como antecedentes del caso tenemos que en la legislación colombiana la carta magna le da la potestad al legislador de elegir las exclusiones para el tipo de procesos que no procedería la doble instancia, debiendo tomar en cuenta que debe mantenerse dentro del “límite impuesto por los principios, valores y derechos fundamentales constitucionales, específicamente en lo que atañe al principio de igualdad”, entre las consideraciones que el legislador debe tomar para excluir un procedimiento de una doble instancia tenemos:

- “(a) La exclusión de la doble instancia debe ser excepcional;
- (b) Deben existir otros recursos, acciones u oportunidades procesales que garanticen adecuadamente el derecho de defensa y el derecho de acceso a la administración de justicia de quienes se ven afectados por lo actuado o por lo decidido en procesos de única instancia;
- (c) La exclusión de la doble instancia debe propender por el logro de una finalidad constitucionalmente legítima;

---

<sup>45</sup> Art. 266 del Código Orgánico General de Procesos del Ecuador

(d) La exclusión no puede dar lugar a discriminación.”<sup>46, 47, 48, 49</sup> (Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 70 (parcial) de la Ley 794 de 2003, 2005)

Si aplicamos estas consideraciones a nuestra legislación al procedimiento contencioso administrativo tenemos que:

Respecto al literal a) si se cumple, ya que la mayoría de procedimientos tienen doble instancia inclusive en materia penal con las normas que regulan el recurso especial de doble conforme, entre las más conocidas que no poseen doble instancia está el contencioso administrativo y contencioso tributario es decir dos.

Respecto al literal b), si existe el recurso extraordinario de casación, que vale aclarar es el único que contempla la legislación posterior a la sentencia de única instancia en materia contencioso administrativa sin embargo, no garantiza adecuadamente el derecho de defensa y el derecho de acceso a la administración de justicia, ya que si analizamos a profundidad la casación, debe interponerse con una fundamentación especial de conformidad con la ley así como en determinados casos, es decir ya se vuelve complejo, así también la casación no constituye instancia, por tal motivo no se analiza la prueba y, por último los con jueces de la Corte Nacional califican la admisibilidad del recurso, es decir existe un filtro previo a que la Corte Nacional de Justicia avoque conocimiento del recurso. Es decir, no se cumple con el literal b).

Respecto al literal c), entre los criterios recabados que maneja la Corte Constitucional es que:

“No en todas circunstancias este derecho a recurrir las resoluciones judiciales se aplica, sin que aquello comporte una vulneración de la normativa constitucional, ya que existen procesos que por su naturaleza excepcional

---

<sup>46</sup> Literal a): Ver en la legislación colombiana sobre el carácter excepcional de la doble instancia, en la sentencia C-900 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería) –en la cual se declaró la constitucionalidad de la norma del Código de Procedimiento Civil que excluye el mandamiento ejecutivo de la doble instancia y lo conserva para el auto que deniega el mandamiento de pago y el que por vía de reposición lo revoque-, se explicó que la norma constitucional que establece la doble instancia como regla general, impone al Legislador un límite en el sentido de que no pueden terminar prevaleciendo las sentencias de única instancia, que son la excepción. Ver también las sentencias C-055 de 1993 (M.P. José Gregorio Hernández) y la sentencia C-345 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

<sup>47</sup> Literal b): Ver en la legislación colombiana las sentencias C-788 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, y C-345 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>48</sup> Literal c): Ver en la legislación colombiana la sentencia C-788 de 2002, en la cual la Corte consideró que la eficacia de la justicia y la celeridad del proceso o economía procesal eran finalidades legítimas para la exclusión de la doble instancia. Ver igualmente la sentencia C-377 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

<sup>49</sup> Literal d): Ver en la legislación colombiana las sentencias C-179 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), C-040 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) y C-377 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas).

ameritan una tramitación sumaria sin que medie otra instancia para su prosecución” (Registro Oficial 192 - Suplemento, 2010)

Se entendería que el procedimiento no posee segunda instancia ya que por su naturaleza requieren una tramitación “sumaria”, es decir estarían implícitos los principios de simplificación<sup>50</sup>, celeridad<sup>51</sup>, economía procesal<sup>52</sup>, entre otros sin embargo no se especifica que finalidad se busca o qué principio se pondera en los procedimientos contencioso administrativos.

Asumiendo que se trata del principio de simplificación, una segunda instancia no representa una vulneración de este derecho ya que porque exista segunda instancia no deja de ser un trámite simple ya que en segunda instancia no se evacúa nuevamente la prueba como era con el Código de Procedimiento Civil, sino se fundamenta en base a la prueba practicada en primera instancia e inclusive la duración de la audiencia sería corto ya que solo sería los debates que exista entre las partes procesales.

Si se tratase del principio de celeridad es de conocimiento público que los Tribunales Contencioso Administrativo es uno de los más demorados, es decir sin que ni exista siquiera la segunda instancia es una de las materias más rezagadas en cuestión de tiempo que se necesita para la tramitación de un proceso, sin embargo es un factor atribuible a la administración de justicia y no a los peticionarios y hay que recordar el principio jurídico en materia administrativa “los errores de la administración no puede sufrir el administrado”, no se le puede dar al administrado una acción legal que vaya de la mano con un tiempo razonable para la tramitación de la misma además de que no tenga el derecho de recurrir.

Respecto al principio de economía procesal no representa un gasto importante para las arcas del Estado, ya que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo no son cantonales o provinciales sino son distritales es decir no existe la cantidad de tribunales es reducido, por tal motivo sería viable económicamente la implementación de Salas

---

<sup>50</sup> Regla en cuya virtud los poderes públicos deben evitar la generación de un exceso de regulación o duplicidades de intervención administrativa sobre la actividad de los particulares y, en especial, de los operadores económicos.

<sup>51</sup> La administración de justicia será rápida y oportuna, tanto en la tramitación y resolución de la causa, como en la ejecución de lo decidido. Por lo tanto, en todas las materias, una vez iniciado un proceso, las juezas y jueces están obligados a proseguir el trámite dentro de los términos legales, sin esperar petición de parte, salvo los casos en que la ley disponga lo contrario.

<sup>52</sup> Se manifiesta en el ahorro de energía, tiempo y dinero, de los participantes en las audiencias; este principio procura obtener el mejor resultado posible con la mínima intervención jurisdiccional y de gastos para las partes litigantes

Especializadas en las Cortes Provinciales de Justicia en materia de lo Contencioso Administrativas.

De lo expuesto se colige que en caso de que se estén ponderando derechos para que no exista segunda instancia en materia contencioso administrativo, no ha existido la suficiente motivación de cuál es el razonamiento del mismo y al menos los derechos que se supone serían ponderados no justifican sacrificar el derecho de recurrir por parte de los administrados.

Respecto al literal d), que se refiere a la discriminación es un tema muy amplio ya que para algunas personas puede existir y para otras no dependiendo del punto de vista en virtud de que los empleados públicos tendrán un pensamiento a favor de la administración por intereses laborales, y las personas particulares velarán por sus propios intereses, para criterio del investigador si existe discriminación en virtud de que el COGEP reúne los procedimientos en todas las materias, excepto la constitucional, electoral, de extinción de dominio y penal de las cuales solo en contencioso administrativos y contencioso tributario carecen de segunda instancia. El COGEP además regula el procedimiento en el recurso de apelación es decir se puede incluir en el procedimiento a la materia contencioso administrativa

### **Corte Constitucional del Ecuador**

La Corte Constitucional del Ecuador, respecto a la garantía de doble instancia a emitido varias sentencias entre las que se destacan las siguientes:

- 1.- “La Constitución de la República del Ecuador, adoptada a partir del 20 de octubre del 2008, consagra para aquellas controversias sobre violación de derechos constitucionales por parte de las autoridades judiciales, el principio de la doble instancia judicial, a lo que se agrega esta acción de la eventual revisión de fallos (sentencias o autos definitivos) vía protección constitucional extraordinaria por parte de la Corte Constitucional. Vale decir que la acción extraordinaria de protección se configura como un verdadero derecho constitucional para reclamar y/o exigir una conducta de obediencia y acatamiento estricto a los derechos constitucionales de los ciudadanos, de parte de las autoridades judiciales.” (Registro Oficial 637 - Suplemento, 2009)

En esta sentencia se menciona al principio de doble instancia adoptada en la Constitución del año 2008 y que vía acción extraordinaria de protección este derecho se configura

como un verdadero derecho constitucional para reclamar y/o exigir una conducta de obediencia y acatamiento estricto a los derechos constitucionales de los ciudadanos.

2.- “Este derecho consta en instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en su artículo 8, numeral 2, literal h, que determina: “h) derecho a recurrir del fallo ante juez o tribunal superior”. El artículo 24 de la Constitución española establece dentro de las garantías del debido proceso, en su literal e, el derecho a recurrir los fallos judiciales. En igual sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional colombiana en la sentencia N.º T-474 de 29, VII, 1992, en donde trata acerca del principio de doble instancia y la “reformatio in Peius”. En Panamá aquel derecho está consagrado en el artículo 207 de su Constitución, surgiendo en ese país la interrogante respecto a si en todo proceso deben existir necesariamente por lo menos dos instancias. “Hasta ahora, la posición que ha tomado la Corte Suprema de Justicia sobre este punto parece negativa a la interrogante sobre la existencia del principio de la doble instancia como integrante de nuestro ordenamiento constitucional. Así la C.S.J. en sentencia de 24, V, 1977, publicada en Gaceta Oficial, núm. 18.433, al resolver advertencia de inconstitucionalidad planteada por las sociedades Depcon Panamá International Corp. y Kraft Construction, entre otros, sobre el art. 12 de la Ley”. (Registro Oficial 159 - Suplemento, 2010)

Esta sentencia recopila artículos y sentencias en donde se ha analizado el principio de doble instancia.

3.- “¿En todo proceso deben existir necesariamente por lo menos dos instancias? No en todas circunstancias este derecho a recurrir las resoluciones judiciales se aplica, sin que aquello comporte una vulneración de la normativa constitucional, ya que existen procesos que por su naturaleza excepcional ameritan una tramitación sumaria sin que medie otra instancia para su prosecución. Parece negativa la interrogante, pues la posición del artículo 889 del Código Adjetivo Civil sobre la existencia del principio de la doble instancia, prescribe que las decisiones en juicio de recusación tienen carácter definitivo, no admiten recurso alguno y producen efecto de cosa juzgada e irrecurrible.” (Registro Oficial 192 - Suplemento, 2010)

En esta sentencia se realizan la interrogante si en todo proceso debe existir dos instancias, ante lo cual contestan indicando que no, ya que existen procesos que excepcionalmente por su naturaleza, requieren de una tramitación sucinta sin que exista otra instancia como existía en los procesos de recusación en el art. 889 del derogado Código de Procedimiento Civil. En la actualidad en el Código Orgánico General de Procesos, tenemos algunos ejemplos que expresamente no admite recurso alguno como por ejemplo: 1).- De la resolución que dirima el conflicto de competencia<sup>53</sup>; 2).- En caso de sentencia a consecuencia de falta de contestación a la demanda en procedimiento ejecutivo<sup>54</sup>; 3).- De la resolución emitida por la Corte Provincial, cuando la postura sea inferior a la base del remate determinada en los requisitos de la postura respecto al auto de calificación de posturas<sup>55</sup>; 4).- De la nulidad de remate<sup>56</sup>; 5).- De la resolución emitida por la Corte Provincial en caso de recurso de apelación de lo resuelto en la audiencia de la junta de acreedores<sup>57</sup>.

4.- “Además, sobre lo expuesto por el accionante en el párrafo 10, se debe mencionar que el derecho a recurrir es un derecho de configuración legislativa de acuerdo a la naturaleza de los procesos y que no en todos existen la posibilidad de todos los recursos máxime si son procesos de única instancia, por lo que no se observa vulneración de derechos. De ahí que esta Corte no identifica razón alguna para concluir que los efectos del auto impugnado puedan provocar daño irreparable a los derechos fundamentales del accionante considerando que no se afectaron sus derechos de acción e impugnación. Se excluye así, que la decisión judicial impugnada genere un gravamen irreparable” (Registro Oficial - Edición Constitucional 34, 2020)

La Corte Constitucional respecto al derecho a recurrir (doble instancia), indica que de acuerdo a la naturaleza del proceso existe o no la posibilidad de recurrir, por tanto no se puede evidenciar una vulneración de derechos, de ahí que, del caso en análisis la decisión judicial no genera un gravamen irreparable aclarando que el caso en cuestión no se trata de un caso administrativo sino, de un proceso de cobro de honorarios, cuando se encontraba vigente el Código de Procedimiento Civil.

---

<sup>53</sup> Art. 14, inciso séptimo del Código Orgánico General de Procesos

<sup>54</sup> Art. 352 del Código Orgánico General de Procesos

<sup>55</sup> Art. 402, inciso tercero del Código Orgánico General de Procesos

<sup>56</sup> Art. 406, inciso segundo del Código Orgánico General de Procesos

<sup>57</sup> Art. 427, inciso décimo del Código Orgánico General de Procesos

5.- “La garantía de recurrir del fallo está estrechamente vinculada con la garantía de doble instancia y, en particular, con la posibilidad de que una resolución judicial, dictada dentro de un proceso, pueda ser revisada por el órgano jerárquicamente superior del cual emanó dicha decisión, para subsanar posibles errores u omisiones judiciales que se hubieren cometido, precautelando de esta manera el derecho de las partes intervinientes en los procesos jurisdiccionales y ante todo la tutela judicial efectiva. Esto implica que si alguna de las partes no se encuentra conforme con la decisión dictada por un juez de instancia puede acudir a un juez de jerarquía superior para que revise la decisión adoptada y, según sea el caso, la ratifique o modifique su contenido para que mantenga conformidad con la CRE y las leyes. En tal sentido, la autoridad jurisdiccional garantiza el derecho cuando permite el acceso efectivo al recurso conforme al ordenamiento jurídico que lo regula, y lo vulnera solo si establece trabas irrazonables o desproporcionadas, u obstáculos que tomen al derecho en impracticable” (Registro Oficial - Edición Constitucional 73, 2020)

En esta sentencia desarrolla la garantía de recurrir del fallo con la posibilidad de que la resolución especificando que sea estrictamente judicial pueda ser revisada por un órgano superior con la finalidad de subsanar errores u omisiones judiciales, con lo que se garantiza el derecho mediante el acceso efectivo al recurso, caso contrario se vulnera si se establece trabas irrazonables o desproporcionadas, así como obstáculos que conviertan al derecho en impracticable. Con esta aclaración de la Corte Constitucional desvirtúa la teoría que tienen algunos profesionales del derecho que el proceso administrativo ya constituye la primera instancia y el proceso judicial constituiría la segunda instancia, por ese motivo no existe segunda instancia a nivel jurisdiccional.

## **I.IX. PUBLICACIÓN CIENTÍFICA SOBRE LA DOBLE INSTANCIA**

Respecto a la garantía de doble instancia existe varias investigaciones entre la que resalta el artículo científico denominado: “Los procesos de única instancia en el Código General del Proceso: La garantía constitucional del debido proceso y la doble instancia” elaborado por (Yáñez Meza & Jiménez Ramírez, 2017) el cual, si bien se trata sobre la legislación colombiana, guarda similitudes y por tanto concordancias entre lo analizado y el desarrollo el presente trabajo así tenemos que:

“De conformidad con lo explicado hasta aquí, se resalta que la reserva que tiene el legislador para restringir los derechos al debido proceso y a la doble instancia en determinados procesos es contraria a la Constitución Política de 1991, debido a que el artículo 29 superior señala expresamente que el debido proceso se aplicará a toda actuación judicial y administrativa y, por ende, el principio de la doble instancia como parte del núcleo esencial de esta garantía procesal, debe ser también respetado”. (Yáñez Meza & Jiménez Ramírez, 2017)

En nuestra Constitución de la República no existe la reserva para que el legislador restrinja derechos sino más bien garantiza éstos en todo proceso es decir ya sea judicial o administrativo, se asegurará el derecho a la defensa en el que se incluye la garantía de recurrir del fallo o resolución, es decir según nuestra constitución no existe excepciones ni le da la posibilidad al legislador para que escoge cuando procede las excepciones.

Entre otras cosas el artículo científico concluye que:

“... la configuración normativa del legislador no puede ser absoluta, permitiéndole limitar una garantía procesal de rango constitucional mediante la fijación de procesos de única instancia como los establecidos en la ley 1564/2012; decisión que se torna inconstitucional debido a que el principio de celeridad orientado a descongestionar los despachos judiciales no puede tener, en un Estado social de derecho, un mayor peso que el principio de la doble instancia que forma parte esencial de la garantía procesal del debido proceso.” (Yáñez Meza & Jiménez Ramírez, 2017)

En la legislación colombiana el argumento para que no exista segunda instancia es el principio de celeridad a través de la descongestión de los despachos judiciales, una perspectiva incorrecta ya que no se puede sacrificar derechos de rango constitucional estableciendo procesos de única instancia, por lo que recomienda que:

“... en todo proceso, las partes intervinientes cuenten –cuando se ven afectadas por lo decidido en primera instancia– con los recursos, acciones u oportunidades procesales que les garantice adecuadamente la materialización de sus derechos fundamentales, tal como se define de modo expreso en el artículo 89 constitucional para la protección judicial de los derechos.” (Yáñez Meza & Jiménez Ramírez, 2017)

Hasta la realización de la presente investigación no se ha legislado ni se ha expedido por ningún órgano ninguna figura jurídica para salvaguardar el derecho a recurrir en el ámbito contencioso administrativo. Sin embargo, si ha existido un precedente en el ámbito penal mediante la sentencia expedida en el (Registro Oficial 262 - Edición constitucional , 2022), mediante la cual declara la vulneración del derecho al doble conforme ya que existe una laguna estructural ya que existe una omisión por parte del legislador de establecer un recurso procesal que garantice el derecho al debido proceso cuando la condena en el ámbito penal se dé por primera vez en segunda instancia. En consecuencia, la Corte habilita un recurso –a ser regulado por la Corte Nacional de Justicia– que garantice el derecho al doble conforme en el indicado supuesto, hasta que el legislador supla esta laguna estructural.

## UNIDAD II

### PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### II.I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Para abordar y desarrollar al derecho administrativo, (Vélez García, 1996) indica que funcional y objetivamente el derecho administrativo es una institución francesa, su jurisdicción es la de resolver controversias entre la administración por una parte y los administrados, también es el conjunto de normas y principios de derecho positivo que se expresan como el derecho administrativo

En la antigua Roma en el status civitas<sup>58</sup>, los ciudadanos tenían como costumbre colocar conjuntamente con las autoridades unipersonales a un cuerpo consultivo, que les guiara, ilustrara y moderara conforme su experiencia y conocimiento. Con la existencia de las magistraturas apareció un consilium<sup>59</sup> de asesores. Por su parte los jueces al momento de dictar sentencia, lo hacían con ayuda de un consilium ad hoc<sup>60</sup>, pero a diferencia del anterior se integraba por juristas de renombre elegidos por su mismo entorno. Un ejemplo de lo manifestado tenemos el caso de Octaviano Augusto<sup>61</sup>, quien creó el consilium principis<sup>62</sup> que no tuvo mayor influencia en sus inicios ya que entre sus primeros deberes era únicamente emitir opiniones sobre asuntos de carácter político y oficial, siempre que el príncipe considere oportuno conocer la opinión de este consilium, ocasionando que fuese creciendo al punto de someter a examen y revisión todas las medidas y disposiciones generales emitidas por los emperadores.

Así tenemos que (Morales Tobar, Manual de derecho procesal administrativo., 2011) dice que:

“El Derecho Administrativo, nace con la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica y la Revolución Francesa, como resultado de la limitación al poder del monarca y su estructuración tripartita. En ese mismo momento surgió la necesidad de la existencia de un Derecho para poner límites al poder y lo que es más, para evitar la posibilidad de la arbitrariedad, el despotismo o el totalitarismo por parte de la autoridad, a esta limitación

---

<sup>58</sup> Para el Ordenamiento Jurídico en Roma, en materia de nacionalidad, el hombre libre, o bien era ciudadano romano, civis, y por ende, miembro de pleno derecho de la ciudad-estado, que era la civitas romana, o bien era un no ciudadano, peregrinus, esto es una persona que, no obstante tener su residencia, en una ciudad, municipio o colonia situada en el territorio estatal romano, no tenía reconocida la ciudadanía romana.

<sup>59</sup> En la Alta Edad Media, asamblea mediante la cual se organizaban y tomaban decisiones en asuntos comunes.

<sup>60</sup> Consejo creado especialmente para un fin determinado o pensado para una situación concreta

<sup>61</sup> Primer emperador romano. Gobernó desde el año 27 a. C. hasta su muerte en el 14 d. C.

<sup>62</sup> Consejo creado para controlar la legislación en la institución deliberativa del Senado

que el poder de la autoridad tiene, con referencia al derecho, es lo que se ha dado en denominar de manera general, principio de legalidad”.

En la Revolución Francesa, el monarca actuaba con amplitud y arbitrariedad al momento de ejercer su cargo, y constituía como una figura creadora del derecho, así tenemos la frase pronunciada por Luis XIV quien dijo: “El Estado soy yo”. Sin embargo, en el siglo XVII existió un declive del absolutismo en la Revolución Francesa, constituyendo fehacientemente el derecho administrativo como: “aquel conjunto de normas que trataban de regular la actividad y la organización de la Administración Pública, regulado bajo el principio del liberalismo” (Morales Tobar, Manual de derecho procesal administrativo., 2011)

En esa época encontramos dos sistemas que se extendían, siendo uno de ellos el common law<sup>63</sup>, en el que no se determina diferencias entre el derecho privado y el público, ya que se aplica las mismas normas jurídicas a las personas privadas como a las instituciones públicas, es decir se aplica las leyes emanadas por el parlamento sean comunes o estatutarias; y, por otro lado encontramos el sistema francés denominado “droit administratif”<sup>64</sup>, que supone una diferencia entre la jurisdicción ordinaria o común con la administrativa, posteriormente llamada jurisdicción contencioso administrativa como menciona (Pérez E. , 2008): “Posteriormente se le delega al Consejo de Estado, con autoridad y con independencia de la Administración Pública; cambiando la jurisdicción administrativa de ser una jurisdicción retenida a ser una jurisdicción delegada, pero siempre aislada de la jurisdicción “judicial” común”

El 24 de mayo de 1872, según manifiesta (Morales Tobar, Manual de Derecho Administrativo, 2011) que a su vez cita al tratadista Jorge Vélez García, en indicada fecha el Consejo de Estado francés se transforma y toma la atribución de un tribunal legal con autoridad, competencia, y especializada en controversias administrativas, es decir, en esta fecha se instituye como Tribunal Supremo Francés de lo Contencioso Administrativo comenzando lo que da forma a la elaboración del derecho administrativo francés.

La expresión contencioso administrativo nace en la Revolución Francesa, la que ha sido acogida en los países latinoamericanos y en algunos países de Europa. En su comienzo significaba litigio administrativo, pero, como la sustanciación está a cargo de órganos de

---

<sup>63</sup> Sistema jurídico vigente en Inglaterra y en la mayoría de los países de tradición anglosajona, pero también da nombre a toda una tradición jurídica o familia del Derecho.

<sup>64</sup> Término francés que significa “Derecho administrativo”

la administración pública, se la denominó jurisdicción contenciosa administrativa, y así lo menciona el autor (Fiorini, Qué es el Contencioso, 1965)

En la misma Revolución Francesa en el año 1789 se establece la división de poderes creada con la finalidad de remediar las disputas con la administración, los que debían ser tramitados y solucionados por los órganos que formaban parte de la misma administración pública, es decir eran jueces de sus mismos actos.

Las mismas normas que crearon la jurisdicción contencioso administrativa expidieron el decreto francés de 22 de diciembre de 1789, que ordenaba lo siguiente:

“Las administraciones de departamentos de distrito no podrán ser perturbadas, en el ejercicio de sus funciones administrativas, por ningún acto del poder judicial”.

Posteriormente esta norma fue ratificada con una más rigurosa. La Constitución de Francia de 1791, ordenaba que:

"Los tribunales no pueden intervenir en las funciones administrativa o citar ante ellos a los agentes de la administración, por razones de sus funciones."<sup>65</sup>

Tanto el decreto como el artículo de la Constitución que se hace mención fueron asimismo ratificados mediante decreto agosto-septiembre de 1791, estableciendo que:

"Se prohíbe intervenir a los tribunales de conocer los actos de la administración de cualquier especie que ellos sean." (Fiorini, Qué es el contencioso, 1965)

Con estas atribuciones legales el reciente Estado francés suprimía los poderes del Estado principalmente la del poder judicial, ubicándola en una categoría especial, ya que nace en base a hechos motivados por el pueblo francés a proclamar su revolución, algo novedoso para el derecho con el propósito de conocer inconvenientes, problemas, litigios o cuestiones en donde la administración pública es parte procesal.

En Ecuador el derecho administrativo comienza después de la Gran Colombia, en el primer congreso constituyente en la ciudad de Riobamba el 28 de septiembre de 1830, estableciéndose la ley de régimen político en la que se reglamentó la organización administrativa de los departamentos del nuevo Estado, al igual que las atribuciones y funciones de los funcionarios provinciales y departamentales, emitiendo con posterioridad leyes con carácter administrativo. (Zavala, El Estatuto del Régimen Administrativo de la Función Ejecutiva, 1995)

---

<sup>65</sup> Art. 3 de la Constitución de Francia de 1791

Con la Constitución de 1946 en nuestro país, el Consejo de Estado estaba integrado por:

- 1).- El presidente de la Corte Suprema, quien además presidía el organismo;
- 2).- Un senador;
- 3).- Un diputado;
- 4).- Dos ciudadanos elegidos por el Congreso;
- 5).- El procurador general de la nación;
- 6).- El contralor general de la nación;
- 7).- Un representante del consejo nacional de economía;
- 8).- El presidente del tribunal distrital;
- 9).- Un oficial general o superior designado por las fuerzas armadas; y,
- 10).- El presidente del instituto nacional de previsión y los ministros del ejecutivo, quienes participaban sin voto en las deliberaciones<sup>66</sup>. ( Velázquez Baquerizo, 1995)

Entre las atribuciones que tenía el consejo de Estado, la Constitución también se encontraba la siguiente:

“Conocer y decidir en las cuestiones contencioso administrativa”<sup>67</sup>

Sin embargo, la integración de dicho consejo era complicado ya que reunir a tantas autoridades para conocer un asunto contencioso administrativo resultaba imposible, por lo que el recurso era poco utilizado y por ende su aplicación nula por parte de los administrados. A pesar de lo anotado el consejo de Estado fue el pilar para la creación del derecho administrativo, ya que, al no ser una jurisdicción común, alejada del derecho privado, la particularidad de cada caso y las reglas aplicables a la administración, fueron creando un derecho administrativo autónomo. Como menciona (Zavala, El Estatuto del Régimen Administrativo de la Función Ejecutiva, 1995) “El consejo de Estado ha segregado el derecho administrativo como una glándula segrega su hormona: la jurisdicción ha precedido al derecho y, sin aquella, este no hubiese nacido”

En el Art. 112 de la Ley de Régimen Administrativo codificada, publicada en el Registro Oficial 202 de fecha 20 de agosto de 1960 (suplemento), el consejo de Estado seguía teniendo Jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero sin normas claras consiguiendo que sus resoluciones no tengan fuerza obligatoria y tampoco que sean cumplidas, esto se evidencia en el mismo artículo en el inciso quinto donde se establecía:

"Las resoluciones del Consejo de Estado sobre asuntos contencioso administrativos no producen efecto sino respecto de la cuestión sometida a su

---

<sup>66</sup> Art. 145 Constitución Política del Ecuador de 1946

<sup>67</sup> Art. 146, num. 8 Constitución Política del Ecuador de 1946

juicio, no tienen fuerza obligatoria, general, ni son susceptibles de recurso alguno; pero el interesado podrá proponer acción de indemnización de daños y perjuicios ante la Corte Suprema, de acuerdo con el Código de Procedimiento Civil".<sup>68</sup>

En el año de 1959 se creó mediante decreto Ley de Emergencia que establece el Tribunal Fiscal publicado en el R. O. No. 847 de fecha 19 de junio de 1959, al cual se le otorgó la competencia para conocer reclamaciones contencioso administrativas. En este mismo año se instaura en la Constitución la independencia del derecho administrativo, además se pone límites y se confiere la impugnación de actos ante los órganos competentes, creándose los Tribunales Fiscal y Contencioso Administrativo.

En el Art. 213 de la carta magna de 1967 establecía lo siguiente:

"Los Tribunales de lo Contencioso sede en Quito y jurisdicción en todo el territorio nacional, conocerán y decidirán de las cuestiones contencioso administrativas y contencioso tributarias.

La ley fijará el número de Salas y magistrados; determinará asimismo la organización y funcionamiento del Tribunal que deba conocer de lo contencioso general y del que conozca de lo contencioso tributario."<sup>69</sup>

En el artículo 215 *ibídem* señalaba sus atribuciones, entre las cuales eran:

"Al Tribunal de lo contencioso administrativo corresponde conocer las impugnaciones que las personas naturales o jurídicas hicieran contra los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública o de las entidades semipúblicas, y resolver acerca de su ilegalidad o inaplicabilidad; correspóndele igualmente conocer y resolver lo concerniente a las violaciones de la ley reguladora de la Carrera Administrativa, y declarar la responsabilidad, de la Administración, y de sus funcionarios y empleados."<sup>70</sup>

Esto sirvió de base para la promulgación de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, que fue publicada en el R. O. No. 338 de marzo 18 de 1968, que implementaba el recurso contencioso administrativo ya sea por personas naturales o jurídicas contra reglamentos, actos y resoluciones emanados por órgano competente del sector público o administración pública

---

<sup>68</sup> Art. 112, inciso quinto Ley de Régimen Administrativo codificada (1960)

<sup>69</sup> Art. 213, Constitución Política del Ecuador de 1967

<sup>70</sup> Art. 215, Constitución Política del Ecuador de 1967

## II.II. LOS TRIBUNALES DISTRITALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo fueron creado a través de la Constitución del Ecuador de 1993, mediante la disposición transitoria décima, para que conozcan causas en materia contenciosa administrativa y dice textualmente:

"Para el conocimiento de las causas en materia contenciosa administrativa, habrá los siguientes tribunales Distritales: N.º 1, con sede en Quito, integrado por dos Salas; N.º 2, con sede en Guayaquil, integrado por una Sala; N.º 3, con sede en Cuenca, integrado por una Sala; y, N.º 4, con sede en Portoviejo, integrado por una Sala".<sup>71</sup>

Referente a la tramitación se ordenaba que:

"Las demandas que se presentaren en los Tribunales Distritales de lo Fiscal y de lo Contencioso Administrativo se tramitarán de acuerdo con las disposiciones del Código Tributario y de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativo, en su caso".<sup>72</sup>

En lo que respecta a las atribuciones y facultades decía:

"Las facultades y atribuciones de los Tribunales Fiscal y de lo Contencioso Administrativo serán ejercidas, en su respectiva jurisdicción, por los Tribunales Distritales".<sup>73</sup>

Además, ordenaba a la Corte Suprema de ese entonces entre otras cosas establecer los tribunales distritales así como las jurisdicciones.

"La Corte Suprema de Justicia, en el plazo máximo de treinta días, contados a partir de la fecha de posesión de sus integrantes, establecerá los Tribunales Distritales que considerare necesarios, teniendo en consideración el número de causas que en las materias fiscal y contencioso administrativo hubieren sido tramitadas en los últimos cinco años.

La Corte Suprema de Justicia determinará, dentro del mismo plazo, las jurisdicciones de los Tribunales Distritales".<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Disposición transitoria décima, de la Constitución de la República del Ecuador de 1978, codificada en 1993

<sup>72</sup> Disposición transitoria decimoquinta, de la Constitución de la República del Ecuador de 1978, codificada en 1993

<sup>73</sup> Disposición transitoria decimosexta, de la Constitución de la República del Ecuador de 1978, codificada en 1993

<sup>74</sup> Disposición transitoria decimoprimera, de la Constitución de la República del Ecuador de 1978, codificada en 1993

Esto sucedió ya que, con la codificación a la Constitución del Ecuador de 1992, se suprimió el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y en su lugar se crearon los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativas, modificándose sus atribuciones. La Corte Suprema de Justicia de ese entonces emitió varias resoluciones respecto a este tema con la finalidad de regular la administración de la jurisdicción contencioso administrativa entre las que se destacan las siguientes:

- Resolución publicada en R. O. No. 203 de 3 de junio de 1993, que dice:

“Art. 1 El Tribunal Distrital de lo Contencioso-Administrativo, competente para conocer las demandas previstas en la Ley, será el del lugar en donde se origina el reglamento, acto o resolución de los Organismos mencionados en el Art. 4 de la Ley del Jurisdicción Contenciosa- Administrativa, objeto de la impugnación.

Art. 2 También será competente el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo del lugar en donde ha generado efecto el reglamento, acto o resolución de la Administración.”<sup>75</sup>

Mediante esta resolución regula la competencia para poder presentar las demandas contencioso administrativas

- Resolución publicada en R. O. No. 310 de 5 de noviembre de 1993, que dice:

“1. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Quito, con jurisdicción en las provincias de: Pichincha, Imbabura, Carchi, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Pastaza, Napo y Sucumbíos;

2. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Guayaquil con jurisdicción en las provincias de: Guayas, Los Ríos, El Oro y Galápagos;

3. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Cuenca, con jurisdicción en las provincias de: Azuay, Cañar, Loja, Morona Santiago y Zamora Chinchipe.

4. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Portoviejo, con jurisdicción en las provincias de Manabí y Esmeraldas.”<sup>76</sup>

En esta resolución se determinó las jurisdicciones de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo

---

<sup>75</sup> Resolución de la Excorte Suprema de Justicia - R. O. No. 203 de 3 de junio de 1993

<sup>76</sup> Resolución de la Excorte Suprema de Justicia - R. O. No. 310 de 5 de noviembre de 1993

Estos tribunales debían cumplir las funciones que la ley les ordenaba, entendiéndose que son las del art. 10 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa y que eran las siguientes:

“Art. 10.-Son atribuciones y deberes jurisdiccionales del Tribunal de lo Contencioso -Administrativo:

a) Conocer y resolver en única instancia de las impugnaciones a los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública, o de las personas semipúblicas o de derecho privado con finalidad social o pública y decidir acerca de su legalidad o ilegalidad;

b) Conocer y resolver en única instancia de las resoluciones de la Contraloría General de la Nación que establezcan responsabilidad en la gestión económica estatal o municipal o de otras instituciones sometidas al control o juzgamiento de aquélla;

Conocerá también los juicios de excepciones a la coactiva originados en resoluciones dictadas por la Contraloría General de la Nación;

Conocerá y resolverá igualmente en única instancia, de las acciones de prescripción de los créditos fiscales, estatales, locales o seccionales o de las Instituciones Públicas originados en decisiones de la Contraloría General, que se hubieren promovido o se promuevan por los directamente interesados, así como de las excepciones que se propongan en procedimientos coactivos instaurados para el cobro de créditos provenientes de resoluciones dictadas por la Contraloría General de la Nación.<sup>77</sup>

c) Conocer y resolver en apelación de las resoluciones de la Junta de Reclamaciones prevista en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa;

---

<sup>77</sup> Nota: Inciso último del literal b), agregado por Decreto Supremo No. 611, publicado en Registro Oficial 857 de 31 de Julio de 1975.

Nota: Por Decreto Supremo No. 1065-A, publicado en Registro Oficial 668 de 28 de octubre de 1974: Interpretase el literal b) del Art. 10, reformado por el Decreto Supremo No. 1077, de 11 de septiembre de 1973, publicado en el Registro Oficial No. 392, de 17 de los mismos mes y año, en el sentido de que "también corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, conocer y resolver según dicho Decreto, en única instancia, de las acciones de prescripción de los créditos fiscales, locales o seccionales, o de Instituciones Públicas, originadas en decisiones firmes de la Contraloría General, que se hubieren promovido o se promuevan por los directamente interesados.

Consecuentemente, se faculta al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y a sus respectivas Salas, para que, sin nuevo sorteo, dicten sentencia sobre esas acciones o demandas de prescripción, aunque hubieren dictado resolución negativa, aduciendo incompetencia, sin que por ello pueda invocarse cosa juzgada".

- d) Conocer y resolver en única instancia, lo concerniente a las violaciones de la Ley que regula la carrera administrativa, que no estuvieren en el caso del literal anterior; y
- e) Los demás que fijare la Ley.<sup>78</sup>

Estos tribunales distritales ejercían en razón de la materia contencioso administrativo la administración de justicia. Cada juzgado pluripersonal estaba integrado por 3 jueces con facultad para conocer y resolver en única instancia las impugnaciones a los actos, contratos u hechos administrativos.

Nuestro derecho procesal tiene su origen en el derecho germano, pero sin mucha intrusión como el derecho procesal romano, además, nuestro procedimiento también tiene sus orígenes en el proceso indiano, que fue impartido por el reino de España a sus colonias, ya que la Monarquía no recibió los cambios planeados por la Revolución Francesa.

Con la promulgación de la Constitución del año 2008 y el Código Orgánico de la Función Judicial, el procedimiento civil no podía quedar excluido, por lo que era necesario la expedición de un nuevo código que regule el procedimiento civil, para que los juicios se tramiten con celeridad y evitar que las partes actúen con falta de buena fe, para hacer efectivos los derechos de las partes. Además, que era necesaria la implementación de un sistema oral, de conformidad con los principios de concentración, contradicción, y dispositivo y, que las disposiciones sean una manifestación de los principios de simplificación, uniformidad, inmediación, eficacia, economía y celeridad como así dispone los artículos 168, num. 6 y 169 de la Constitución del Ecuador.

Las reformas necesarias para palpar el Estado constitucional de derechos y justicia ya se evidenciaron en otras materias con las reformas que implementaron la oralidad, pero en el caso particular de lo contencioso administrativo con la ausencia de herramientas adecuadas ya que son obsoletas y por tanto no se puede atribuir la falta de eficacia a los operadores de justicia.

En el ámbito legislativo como doctrinario, a nivel del país se prioriza la protección de los derechos, sin embargo, la rama civil ha sido descuidada, ya que se considera que es

---

<sup>78</sup> Nota: "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo se halla investido de jurisdicción y competencia para conocer y resolver las impugnaciones a los actos administrativos que se considere que lesionan derechos de los empleados civiles de las Fuerzas Armadas, salvo cuando dichos actos provengan de hechos tipificados como infracciones de carácter penal por las leyes militares y que, en consecuencia, estén sujetos a dicho fuero". Disposición dada por Resolución del Tribunal Contencioso Administrativo No. 00, publicada en Registro Oficial 576 de 4 de diciembre de 1990.

Nota: Artículo sustituido por Decreto Supremo No. 1077, publicado en Registro Oficial 392 de 17 de septiembre de 1973.

referente únicamente a cuestiones de índole patrimonial o, porque el Estado ya ha destinado los recursos necesarios para la protección de la propiedad privada.

Resultado de la supremacía constitucional, junto con los derechos de las personas y sumado a la voluntad constitucional como base para la administración de justicia, con la finalidad de obtener una resolución imparcial y rápida de los conflictos, nos dio como resultado una reforma procesal integral, denominada como Código Orgánico General de Procesos.

El COGEP, fue aprobado el 22 de mayo de 2015, entrando en vigencia después de un año es decir el 23 de mayo de 2016. Se trata de una ley con un plan, sistema y método general que regula el procedimiento es decir la sucesión de actos para la aplicación del derecho en diversas ramas del derecho, como por ejemplo en las materias de: civil; laboral; familia, mujer, niñez y adolescencia; contencioso tributario; contencioso administrativo, inquilinato y, en general cualquier otra que no sea procedimiento en materia penal, constitucional o electoral.

Como conclusión tenemos que la reforma que existió se debió a la necesidad que existía tanto de carácter constitucional como práctica para la celeridad de las causas, con la seguridad que debe tener la ciudadanía de poder acudir a la administración de justicia y se respete los derechos de las partes procesales.

### **II.III. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Anteriormente se encontraba en el Capítulo IV de la (Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 1968), posteriormente se trasladó al (Código Orgánico General de Procesos, 2016) bajo el procedimiento ordinario (en supuestos específicos bajo el procedimiento sumario)<sup>79</sup>.

En términos generales el procedimiento no tiene diferencia sustancial con otros procesos de ahí que se incluye en la homologación y unificación de procesos que buscaba el COGEP, existiendo por una parte denominada demandante o accionante; y, por otra parte, la denominada demandada, que someten sus controversias a un proceso en el cual la decisión la toma un órgano jurisdiccional que puede ser un Juez, Tribunal, Sala o, Corte. Refiriéndonos específicamente al procedimiento contencioso administrativo el litigio se produce entre el actor que es toda persona natural o jurídica (administrado) y, el demandado que por regla general tomando en cuenta la naturaleza del proceso es la

---

<sup>79</sup> Art. 327 del Código Orgánico General de Procesos

administración pública, el sector semipúblico o también el sector privado con finalidad social pública que son contemplados por la misma ley. ( Velázquez Baquerizo, 1995)

Las acciones que se pueden tramitar en procedimiento contencioso administrativo son:

“1. La de plena jurisdicción o subjetiva que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos. Procede también esta acción contra actos normativos que lesionen derechos subjetivos.

2. La de anulación objetiva o por exceso de poder que tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal.

3. La de lesividad que pretende revocar un acto administrativo que genera un derecho subjetivo a favor del administrado y que lesiona el interés público.

4. Las especiales de:

a) El pago por consignación cuando la o el consignador o la o el consignatario sea el sector público comprendido en la Constitución de la República.

b) La responsabilidad objetiva del Estado.

c) La nulidad de contrato propuesta por el Procurador General del Estado, conforme con la ley.

d) Las controversias en materia de contratación pública.

e) Las demás que señale la ley.”<sup>80</sup>

Cabe destacar además el objeto de la jurisdicción contencioso administrativa de conformidad con el (Código Orgánico General de Procesos, 2016) que indican: “tienen por objeto tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos o contratos del sector público sujetos al derecho tributario o al derecho administrativo; así como, conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico tributaria o jurídico administrativa, incluso la desviación de poder”<sup>81</sup>. Es decir, el objeto se ha ampliado, ya que no solo se trata del control sobre los actos y actuaciones de la administración pública que sostiene en sí la esencia del modelo de la única instancia, sino de la capacidad para administrar justicia en cualquier tipo de

---

<sup>80</sup> Art. 326 del Código Orgánico General de Procesos

<sup>81</sup> Art. 300 del Código Orgánico General de Procesos

conflicto que se origine en el marco de la relación jurídico administrativa, en la cual debe precautelarse la tutela de los derechos de los administrados.

#### **II.IV. RECURSOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS**

Debemos realizar una distinción entre los recursos ordinarios y extraordinarios, esto se debe a las características específicas de cada una por su naturaleza jurídica. Al respecto (Macías Hurtado , 1994) citando a Chiovenda nos dice: “Con los remedios ordinarios se puede denunciar cualquier vicio de la sentencia impugnada en cambio con los remedios extraordinarios las partes solo pueden denunciar determinados vicios de las sentencias”. De tal manera que los recursos ordinarios son: “aquellos que se dan con cierto carácter de normalidad dentro del ordenamiento procesal como una respuesta normativa extensa al derecho general a impugnar. De este carácter de normalidad deriva la mayor facilidad con que esta clase de recursos son admitidos, así como el mayor poder y amplitud de decisión que posee la autoridad que lo resuelve.” (Mejía Salazar, 2013)

El autor (Palacios, 2000), en el mismo sentido expresa que: “los recursos ordinarios dan una mayor facultad decisoria a los tribunales competentes de resolverlos, debido a que estos pueden pronunciar y corregir cualquier tipo de irregularidades ya sean in procedendo o in iudicando.”

No cabe duda que los recursos ordinarios tienen un rango de impugnación más extensa, corrigiendo errores de hecho y de derecho. Sin embargo, las resoluciones públicas aún después de ser revisadas en primera y segunda instancia pueden adolecer de vicios o errores lo que desencadena en injusticia o ilegalidad y, para evitar estas situaciones, se ha creado un medio de impugnación con singulares peculiaridades de carácter especial con y, así evitar este tipo de errores. Al respecto (Mejía Salazar, 2013) menciona: “ponderando la justicia y el imperio del derecho sobre todo los postulados más ortodoxos de los principios de seguridad jurídica, estabilidad e inmutabilidad de los actos públicos. Esta clase de impugnación son los recursos extraordinarios.”

#### **APELACIÓN**

La apelación es un recurso ordinario que se entiende generalmente dentro del derecho como un mecanismo mediante el cual se impugna la decisión de un juez ante un tribunal superior con el propósito de que se revise el contenido del auto, resolución o sentencia. Por esto (Ovalle Favela, 1984) lo define como un: “recurso ordinario y vertical a través del cual una de las partes o ambas solicitan al tribunal de segundo grado (tribunal ad

quem) realice un nuevo examen sobre una resolución dictada por un juez de primera instancia (juez a quo), con el objeto de que aquél la modifique o revoque”.

Algunos tratadistas lo denominan como recurso jerárquico, en razón de que es interpuesto por los administrados en virtud de que sus derechos han sido vulnerados por una resolución con la finalidad de que un órgano de jerarquía superior lo revoque o reforme la decisión inferior.

En el recurso de apelación el aspecto más trascendental es que permite la revisión de los hechos y el derecho aplicables al caso, de manera en que inclusive es posible emitir una nueva decisión dejando así sin efecto la resolución tomada por el inferior. La doctrina también considera a este recurso como un remedio procesal, cuya finalidad es lograr que un tribunal modifique o revoque la resolución que se considera errónea, ya sea por la apreciación de los hechos; de la prueba; o, por la interpretación o aplicación del derecho. Para su procedencia no se necesita más que el cumplimiento de formalidades básicas ordenadas por la norma y que principalmente tienen que ver con el plazo o término que la ley otorga para su interposición.

El objetivo de recurrir es la de producir efectos en las decisiones que emite la autoridad de primera instancia, para esto el Código Orgánico General de Procesos dentro del título de las impugnaciones<sup>82</sup>, se encuentra la apelación que procede contra: a).- Sentencias; b).- Autos interlocutorios dictados dentro de la primera instancia; y, c).- Providencias con respecto a las cuales la ley conceda expresamente este recurso.

Sin embargo, respecto a los procedimientos contencioso administrativo no existe el recurso de apelación ya que en el capítulo cuarto del COGEP al referirse recurso de casación dice:

“Procedencia. El recurso de casación procederá contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento dictados por las Cortes Provinciales de Justicia y por los Tribunales Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo”<sup>83</sup>.

En igual sentido el (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009) al referirse a la conformación de las Cortes Provinciales de Justicia dice:

“...Las juezas y jueces se organizarán en salas especializadas en las materias que se correspondan con las de la Corte Nacional de Justicia excepto en

---

<sup>82</sup> Art. 250, Código Orgánico General de Procesos

<sup>83</sup> Art. 266, Código Orgánico General de Procesos

materia contencioso administrativa y contencioso tributaria, que mantendrán la actual estructura de los tribunales distritales.”<sup>84</sup>

Es decir, intrínsecamente ordena que de las sentencias que emita los Tribunales de lo Contencioso Administrativo procede el recurso de casación, lo que en doctrina se conoce como “casación per saltum”<sup>85</sup>, por tanto no se puede proponer recurso de apelación, lo que conlleva que no hay segunda instancia, lo que es corroborado por el Código Orgánico de la Función Judicial ya que no contempla que en la Cortes Provinciales de Justicia exista salas especializadas en materia contencioso administrativa y contencioso tributaria.

## CASACIÓN

La casación es un recurso extraordinario que su procedencia es restrictiva, lo que implica que su aplicación se limita en cierto tipo de autos, resoluciones o, sentencias entre los cuales no pueden proceder recursos ordinarios o a su vez proceden luego de agotados en los casos y con los requisitos previamente ordenados por la ley.

(Lovato Vargas) citando a Jaime Guasp indica que: “La casación se concibe como un recurso donde se plantean estrictamente cuestiones de derecho, y no cuestiones de hecho, es decir, que se trata de un proceso de impugnación destinado a rescindir un fallo judicial por razones estrictamente jurídicas, y no por razones fácticas, por lo que quedarían fuera de la casación todas aquellas motivaciones que pretendieran la eliminación, sustitución del fallo impugnado a base de su desajuste con los hechos. La casación se perfila así como una figura de significado netamente jurídico, porque solo las cuestiones jurídicas tendrían acceso a ella, lo cual limitaría, extraordinariamente y significativamente, su concepto.”

La casación tiene un carácter limitado que está reconocido por la doctrina tradicional. Al respecto (Boré, 1988) manifiesta que: “esta vía de recurso extraordinario no le permite al juez conocer del conjunto del litigio, sino solamente de ciertos puntos determinados por la ley, y que dicho recurso, como extraordinario que es, solamente es procedente cuando los ordinarios se hayan agotado”.

En igual sentido (de la Plaza, 1955) explica que según la doctrina española respecto a la casación es un recurso limitado porque: “no es viable sin apurar previamente los recursos

---

<sup>84</sup> Art. 206, Código Orgánico de la Función Judicial

<sup>85</sup> Es una herramienta legal que opera una vez que una causa tiene sentencia del juzgado competente de primera instancia. Si la causa reviste gravedad institucional, las partes apelantes pueden llevar el caso directamente al máximo tribunal evitando pasar por la segunda instancia. Ello supone darle una pronta atención por parte de la cúspide del poder judicial a los asuntos que afectan la vida de los individuos y que requieren de una rápida respuesta

ordinarios y además, porque sólo se autoriza por motivos que constituyen un numerus clausus y limitado, en fin porque sólo excepcionalmente, y por un modo muy restrictivo, autoriza la censura de hechos”

Al respecto (Martínez Rave, 1992) dice que: “El recurso extraordinario de casación es el que se utiliza contra sentencia de segunda instancia que se consideren violatorias de la ley. No genera una tercera instancia debido a que no vuelve a debatir los hechos que ya han sido juzgados en las dos instancias. Simplemente se trata de un recurso mediante el cual se confronta la sentencia con ley para concluir si aquélla se ciñó a ésta y tiene validez jurídica”

Esto a su vez ha sido ratificado por la misma Corte Constitucional del Ecuador al manifestar que:

“...se la considera un recurso no constitutivo de instancia, vale decir que el Tribunal puede pronunciarse solo sobre las cuestiones de derecho; dicho en otras palabras la revisión es más limitada, pudiendo basarse solo en una incorrecta interpretación de la Ley, por parte de los órganos inferiores y nunca revisar los hechos de la causa...” (Caso No. 0290-09-EP, 2010)

En igual sentido la Corte Constitucional de Colombia nos dice:

“El recurso de casación es un juicio técnico jurídico, de puro derecho sobre la legalidad de la sentencia (errores in iudicando), sobre el proceso en su totalidad o en diversos sectores del mismo (errores in procedendo), y excepcionalmente sobre las bases probatorias que sirvieron de sustentación para dictar la sentencia acusada. De ahí que la casación como un juicio sobre la sentencia que es, no puede entenderse como una instancia adicional, no como una potestad ilimitada para revisar el proceso en su totalidad, en sus diversos aspectos fácticos y normativos, sino como una fase extraordinaria, limitada y excepcional del mismo.” (Sentencia C-668/01, 2001)

Bajo estas consideraciones el recurso de casación es un medio de impugnación extraordinario que no constituye instancia y cuya finalidad es precautelar la correcta interpretación y aplicación de las leyes en las sentencias, orientado hacia la unidad de interpretación del derecho, proyectado como un mecanismo para una aplicación uniforme de las leyes

Al respecto en el mismo sentido (Pérez M. T., 2013) expresa: “La casación se diferencia de los demás recursos por la limitación de los motivos y la naturaleza de esa limitación. Con respecto a la apelación, los motivos por los que ésta procede son ilimitados, siendo

únicamente limitables por el recurrente; la casación en cambio está limitada legalmente. En apelación, la ley contiene previsiones genéricas de injusticia, no individualizadas, que se concretan solo en el desenvolvimiento que haga la parte recurrente de sus agravios; precisamente en virtud de esa indeterminación de motivos la apelación conduce siempre a un nuevo juicio, en donde se examina ampliamente la cuestión en hecho y derecho dando lugar a un reexamen de la causa. La casación en cambio, está regulada a basa de previsiones específicas de injusticias y el nuevo juicio se limita al reconocimiento eventual a la rectificación del vicio previsto.”

Si bien la casación es un recurso que puede subsanar irregularidades que pudieron suscitarse en segunda instancia, hay que aclarar que por ningún motivo constituye tercera instancia puesto que se centra en la necesidad pública de salvaguardar la legalidad, corrección y justicia de las actuaciones judiciales

Se podría pensar que el hecho que la sentencia vaya directamente al más alto tribunal de justicia en el Ecuador, sin dilaciones es beneficioso, sin embargo, hay que tomar en cuenta que la casación no analiza la prueba. Además de que exige más que el simple interés personal para poder presentar este recurso extraordinario, ya que se debe contar con una causal legalmente determinada es decir, un motivo ya que el órgano jurisdiccional, no puede conocer con amplitud los problemas litigiosos al igual que los jueces de primera y segunda instancia, ya que su competencia se encuentra limitada a las siguientes causales:

“Casos. El recurso de casación procederá en los siguientes casos:

1. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas procesales, que hayan viciado al proceso de nulidad insubsanable o causado indefensión y hayan influido por la gravedad de la transgresión en la decisión de la causa, y siempre que la respectiva nulidad no haya sido subsanada en forma legal.
2. Cuando la sentencia o auto no contenga los requisitos exigidos por la ley o en su parte dispositiva se adopten decisiones contradictorias o incompatibles así como, cuando no cumplan el requisito de motivación.
3. Cuando se haya resuelto en la sentencia o auto lo que no sea materia del litigio o se haya concedido más allá de lo demandado, o se omita resolver algún punto de la controversia
4. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de

la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho sustantivo en la sentencia o auto.

5. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho sustantivo, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, que hayan sido determinantes en la parte dispositiva de la sentencia o auto.”<sup>86</sup>

Con su respectiva fundamentación que tiene una serie de requisitos de carácter obligatorio y que son:

“Fundamentación. El escrito de interposición del recurso de casación, deberá determinar fundamentada y obligatoriamente lo siguiente:

1. Indicación de la sentencia o auto recurrido con individualización de la o del juzgador que dictó la resolución impugnada, del proceso en que se expidió, de las partes procesales y de la fecha en que se perfeccionó la notificación con la sentencia o auto impugnado o con el auto que evacue la solicitud de aclaración o ampliación.
2. Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido.
3. La determinación de las causales en que se funda.
4. La exposición de los motivos concretos en que se fundamenta el recurso señalado”<sup>87</sup>

La limitación del órgano jurisdiccional es el factor más trascendental al momento de conocer un proceso por recurso de casación, ya que los jueces tienen que restringir su resolución a la causal invocada por el peticionario, sin que le sea permitido examinar de oficio demás aspectos que si bien pueden constar en la sentencia pero que no han sido motivo de causal para la casación

De lo analizado, tenemos que a diferencia del recurso de apelación el recurso extraordinario de casación, los jueces no poseen la facultad de realizar un nuevo análisis al proceso (hechos y derecho), además de la imposibilidad de anunciar, solicitar o presentar pruebas y, por tanto, el recurso extraordinario versa sobre la sentencia emitida por el tribunal inferior. Concluyendo que la casación conlleva limitaciones como las causales y requisitos que, si no se cumplen, puede ser rechazado, que obviamente no se compara con un recurso de apelación que es de más sencilla interposición.

---

<sup>86</sup> Art. 268, Código Orgánico General de Procesos

<sup>87</sup> Art. 267, Código Orgánico General de Procesos

## **UNIDAD III**

### **GARANTÍA DE DOBLE CONFORME**

#### **III.I. TEORÍA DEL DOBLE CONFORME**

No existe claridad sobre este tema, pues como se reitera se confunde con el principio de doble instancia y, también se lo relaciona con la casación (Yépez Andrade, 2014), por lo que para una mejor comprensión es necesario precisar su alcance y más que todo a quien o a quienes ampara.

Es necesario citar a (Fedel, 2009) quien sostiene que es una garantía que está vinculada al principio “non bis in ídem”, el cual reconoce que no se puede someter al procesado dos veces al riesgo de una condena; este principio además menciona el mismo autor prohíbe no solo el doble juzgamiento sino, la doble persecución. Según este principio ninguna persona puede volver a ser juzgada luego de una sentencia ya obtenida es decir que haya constituido cosa juzgada.

Dentro de este contexto, el derecho al “doble conforme” según (Fedel, 2009), es mucho más que la posibilidad de poder recurrir para la revisión de una sentencia arbitraria, sino es la posibilidad de que el imputado pueda solicitar que una sentencia válida sea revisada por otro órgano superior y solo en caso de que el segundo órgano tenga conformidad con la decisión emitida en primera instancia es decir exista dos sentencias condenatorias en el mismo sentido, ello adquiere la calidad de cosa juzgada.

El doble conforme es una garantía del procesado a tal punto que si existiera dos sentencias absolutorias ya no debería proceder el recurso de casación; y, por el contrario si existiera dos sentencias condenatorias aun el imputado podría presentar el recurso de casación. (Yépez Andrade, 2014)

Conceptualizamos al doble conforme como una garantía que se aplica dentro del procedimiento penal, forma parte del debido proceso y, exige que, para poder condenar a una persona por un delito, es necesario que se hayan dictado dos sentencias condenatorias sucesivas. (Wikipedia®, 2020). La garantía de doble conforme deriva de la doble instancia, pero no son lo mismo, exigiendo que la menos dos jueces o dos tribunales sucesivamente en diferentes instancias examinen y emitan su resolución en un caso judicial, a fin de evitar posibles errores o arbitrariedad judiciales.

En resumen, el doble conforme es una garantía del procesado o imputado, lo que implicaría que si existen dos sentencias absolutorias o que confirmen el estado de

inocencia no procede una nueva revisión ya que va contra el “non bis in ídem”, lo que implicaría que ni Fiscalía ni el acusador particular podrían proponer recurso de casación. Por otro lado, si existieran dos sentencias condenatorias el imputado o procesado tendría derecho a que se revise la sentencia por última vez debiendo tomar en cuenta el principio “non bis in ídem” y la prohibición del “reformatio in peius”

### III.II. PRINCIPALES SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE LAS GARANTÍAS

<b>DOBLE INSTANCIA</b>	<b>DOBLE CONFORME</b>
<b>SEMEJANZAS</b>	
Se ejerce mediante el recurso ordinario de apelación, que se presenta contra la sentencia emitida por un juez o tribunal de primera instancia.	
En caso de apelación, la segunda sentencia es emitida por un tribunal de mayor jerarquía que en este caso sería por las Cortes Provinciales de Justicia.	
Un objetivo que tienen en común es que se realice un examen al proceso y al procedimiento con el fin de que la sentencia emitida en primera instancia sea revocada o reformada.	
<b>DIFERENCIAS</b>	
Es una etapa procesal con su respectivo procedimiento, en la cual a través de una audiencia se puede analizar la prueba; intervenir los sujetos procesales; y finaliza con la emisión de una sentencia independientemente si la resolución es favorable o desfavorable.	Se refiere única y exclusivamente a la decisión emanada por el órgano. La decisión que tomen en segunda instancia debe confirmar la sentencia subida en grado lo que supone menos posibilidades de contener errores sea de hecho o de derecho
Existe en la mayoría de materias siendo entre las más relevantes: penal; violencia intrafamiliar; civil; inquilinato; familia; niñez; etc.	Se aplica de manera exclusiva en materia penal ya que una sentencia condenatoria conlleva la restricción del derecho a la libertad por lo que es necesario que exista dos sentencias condenatorias sucesivas.
Su finalidad es que la parte procesal que se sienta afectada pueda recurrir del fallo	Su objetivo es que exista dos sentencias emitidas por órganos diferentes pero se

para que otro órgano superior avoque conocimiento y pueda exponer los argumentos por los cuales sostiene que la resolución de primer grado contiene errores o falencias	coincidan en su resolución es decir de manera condenatoria ya que se decide sobre privarle de la libertad a una persona.
---	--

### III.III. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

El (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1976), dice:

"Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley"<sup>88</sup>

El artículo se refiere al ámbito penal donde se aplica el doble conforme e indica que la persona sentenciada tiene derecho sean revisados por un tribunal superior

En la (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1978), ordena:

"...Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho a en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior..."<sup>89</sup>

En igual sentido el artículo se refiere al ámbito penal en donde ordena que el sentenciado tiene la garantía de recurrir del fallo ante un órgano superior.

### III.IV. SENTENCIAS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

Lamentablemente poco se ha tratado sobre el doble conforme, ya que contados juristas han realizado una investigación específica sobre esta garantía dentro de la teoría general del proceso o la teoría general de los recursos lo que limita el estudio del mismo y su respectiva aplicación. En consecuencia, los organismos internacionales, a través de sentencias y dictámenes, han sido los que han desarrollado imponiendo los límites e implicaciones.

<sup>88</sup> Art. 14, párr. 5, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

<sup>89</sup> Art. 8, num. 2, lit. h) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

## **Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas**

A continuación, los pronunciamientos realizados por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas por violaciones a los derechos reconocidos en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos:

### **1.- Comunicación 701/1996**

El Comité de Derechos Humanos, en sesión de 28 de julio de 2000, emitió su dictamen, mediante el cual el señor Cesáreo Gómez Vázquez, alegó que el país de España había violado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el Art. 14, párrafo 5.

En este caso el sentenciado penalmente, fue condenado a 12 años por el delito de asesinato, y consideraba que la ley española limitaba las causales por las cuales se podía proponer recurso de casación, lo que implicaba que el tribunal de casación evalúe prueba, lo que causaba una violación al derecho de recurrir.

Respecto a este caso la Comisión de Derechos Humanos, manifestó lo siguiente:

“(...) el Pacto no exige que el recurso de revisión se llame de apelación. No obstante, el Comité pone en manifiesta que al margen de la nomenclatura dada al recurso en cuestión éste ha de cumplir con los elementos que exige el Pacto... El Comité concluye que la inexistencia de la posibilidad de que el fallo condenatorio y la pena del autor fueran revisadas íntegramente, como se desprende de la propia sentencia de casación citada en el punto 3.2, limitándose dicha revisión a los aspectos formales o legales de la sentencia, no cumple con las garantías que exige el párrafo 5 del artículo 14 del pacto”.

(Caso Cesario Gómez Vázquez vs. España, 2000)

Esta decisión sirvió de base para la resolución de la Comisión de Derechos Humanos el 7 de agosto de 2003, respecto a la comunicación 1007/2001, en la que se establece que se viola el Art. 14, párrafo quinto, al momento que no se permite la revisión íntegra de la sentencia y del fallo condenatorio.

### **2.- Comunicación 64/1979**

El Comité de Derechos Humanos el 24 de marzo de 1982, emitió observaciones a la comunicación 64/1979, que fue presentada por la señora Consuelo Salgar de Montejo, que es de nacionalidad colombiana, fue condenada penalmente por el supuesto delito de venta de un arma de fuego, a un año de prisión por un tribunal militar, alegando que el

Estado de Colombia vulneró su derecho a apelar ante un tribunal superior ya que solo se le concedió el recurso de reposición.

A su vez el Estado de Colombia alegó que la expresión “conforme a lo prescrito en la ley” que se encuentra en el Art. 14, párrafo 5 del Pacto, dejaba a discreción de dicha legislación determinar las circunstancias y casos en que se podía recurrir a instancias superiores.

Sin embargo, la Comisión de Derechos Humanos manifestó lo siguiente:

"(...) la expresión <<conforme a lo prescrito por la ley>> que figura en el párrafo 5 del artículo 14 del Pacto no tiene por objeto dejar a discreción de los Estados partes la existencia misma del derecho a la apelación, porque los derechos son los reconocidos en el Pacto y únicamente los reconocidos en la legislación interna. Más bien, lo que de determinarse <<conforme a lo prescrito por la ley>> es el procedimiento que se ha de aplicar para la apelación. Ciertamente es que el texto español de párrafo 5 del artículo 14, en el que se dispone la existencia del derecho a la apelación, se refiere solamente a `un delito`, en tanto que el texto en inglés se refiere a `a crime` y el francés a `une infraction`. No obstante, el Comité opina que la pena de cárcel impuesta a la Sra. Consuelo Salgar de Montejó, aunque correspondió a algo definido por la legislación interna como <<una contravención>>, es suficientemente grave, dadas las circunstancias, para merecer apelar ante un tribunal superior, según se dispone el párrafo 5 del artículo 14 del pacto". (Caso Consuelo Salgar de Montejó vs. Colombia, 1982)

Como se colige es una grave vulneración a los derechos de la parte actora, la cual tiene derecho de apelar ante un tribunal superior, más aún si la pena es privativa de la libertad.

Como se desprende de estos pronunciamientos emitidos por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Art. 14 del Pacto no deja a discrecionalidad de los Estados partes la existencia del derecho a poder recurrir en materia penal, debido a que se encuentra expresamente reconocido. Siendo obligación de los Estados partes el respetar y garantizar este derecho, los recursos y procedimientos, debiendo además cumplir con los elementos que exige el Pacto, siendo la revisión de la decisión judicial un elemento primordial, ya que no puede limitarse a la formalidad y legalidad de las sentencias recurridas.

## CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

### Caso “MOHAMED VS. ARGENTINA”

Si bien se analizó con anterioridad este caso respecto a la doble instancia, la corte también hace mención al doble conforme por lo que es importante volver a retomarlo sobre todo porque se trata de un caso práctico.

Entrando más a fondo sobre las eventualidades del caso tenemos que Mohamed, era un conductor de colectivos, que mientras trabajaba arrolló y mató a una mujer. En el ámbito de la legislación argentina, en primera instancia fue absuelto, pero en apelación fue condenado por el delito de homicidio culposo con una pena de prisión de 3 años; y, una inhabilitación para conducir de 8 años. El sentenciado interpuso recurso extraordinario federal, el cual fue denegado posteriormente. La Corte Suprema rechazó la queja en base a su legislación propia aplicando el certiorari negativo del art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (Sosa, 2016).

La defensa alegaba que sin importar que la sentencia condenatoria se haya dictado en segunda instancia, el Estado de Argentina tiene la obligación de garantizar el derecho a recurrir mediante un recurso que cumpla con los procedimientos establecidos por la Corte en fallos anteriores, producto de esto la CIDH juzgó que Argentina tenía que reconocerle a Mohamed la posibilidad de un recurso ordinario que sea accesible y eficaz, que permitiera revisar la sentencia condenatoria

Como se puede ver en este caso práctico existió la doble instancia ya que existieron sentencias de primera y segunda instancia, pero no hubo doble conforme para condenar, ya que no existió una segunda sentencia que confirme la primera sentencia condenatoria. Entre el contenido de la sentencia de la CIDH tenemos:

“(…) El tribunal ha señalado que el derecho a recurrir del fallo es una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica. La doble conformidad judicial, expresada mediante el acceso a un recurso que otorgue la posibilidad de una revisión íntegra del fallo condenatorio, confirma el fundamento y otorga mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado, y al mismo tiempo brinda mayor seguridad y tutela a los derechos del condenado. Asimismo, la Corte ha indicado que, lo importante es que el recurso garantice la posibilidad

de un examen integral de la decisión recurrida.” (Lo subrayado me pertenece)  
(Caso Mohamed Vs. Argentina, 2012)

## **SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR RESPECTO AL DOBLE CONFORME**

La Corte Constitucional a través de la magistrada Carmen Corral Ponce expidió el (Voto concurrente, 2020) dentro de la sentencia 987-15-EP/20, ya que en dicha sentencia se afirma que: “el derecho a recurrir implica el derecho al doble conforme”, por lo que procede a diferenciar el doble conforme con la doble instancia indicando que:

“El derecho a recurrir y el principio al doble conforme son estándares constitucionales autónomos y categorías conceptuales distintas e independientes.<sup>1</sup> Por su parte, el principio al doble conforme opera cuando el procesado en una causa penal obtiene dos sentencias consecutivas en el mismo sentido, ya sea absolutoria o condenatoria...” ; “Por el contrario, el derecho a recurrir se instituye como una garantía del debido proceso y componente del derecho a la defensa, prescrito en la letra m), numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador...”

Concluyendo la magistrada que:

“...no solamente presupone confundir estas dos figuras, sino desconocer la forma en que se ha regulado la impugnación de decisiones judiciales en material penal, dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano...”

Es decir, la confusión entre estas dos instituciones jurídicas no solo se observa por abogados comunes sino por los mismos magistrados de los órganos de justicia.

Posteriormente la Corte Constitucional del Ecuador el 17 de noviembre de 2021 emitió la sentencia número 1965-18-EP/21 dentro del (Caso Laguna estructural y doble conforme, 2021), en donde analiza el doble conforme dentro del procedimiento penal y expide los siguientes criterios:

“...el derecho al doble conforme *“constituye una garantía que tiene la persona condenada para que su sentencia condenatoria pueda ser confirmada en dos instancias judiciales”*” (Caso Laguna estructural y doble conforme, 2021)

A criterio de la Corte Constitucional el doble conforme constituye una garantía, ya que varios autores lo consideran un derecho y otros garantía. Que se aplica en materia penal

al hablar de sentencia condenatoria en la cual esta sentencia debe ser confirmada en dos instancias judiciales, de ahí que es confundida con la garantía de doble instancia.

También la Corte Constitucional considera que el derecho al doble conforme:

“...permite proteger a las personas procesadas, limitar el poder punitivo y evitar la condena de personas inocentes o condenas desproporcionales al hecho delictivo. En consecuencia, la realización de este derecho, si fuere el caso, habilita y legitima la imposición de una pena estatal contra una persona...” (Jurisprudencia Corte Constitucional, 2021)

La Corte Constitucional también nos da los dos elementos básicos del doble conforme que son:

“...En primer lugar, la existencia de un tribunal distinto al que dictó la sentencia condenatoria con competencia para revisarla, el que debe ser de superior jerarquía orgánica. Y, en segundo lugar, un recurso –cualquiera fuere su denominación- ordinario; es decir, oportuno, eficaz y accesible para toda persona declarada culpable en un proceso penal” (Caso Laguna estructural y doble conforme, 2021)

Al referirse a recurso oportuno nos indica que es cuando puede ser interpuesto con anterioridad a la ejecutoría de la sentencia condenatoria. Respecto a eficaz es cuando brinda la posibilidad de que el tribunal de alzada revise de forma íntegra la sentencia condenatoria incluyendo la interpretación y aplicación del derecho, así como la valoración de la prueba. La accesibilidad cuando las formalidades para que el recurso sea admitido son mínimas.

Si en un caso en concreto en segunda instancia recién recibo una sentencia condenatoria los caminos que posee son presentar recursos extraordinarios, pero ¿Los recursos de casación y revisión son oportunos, eficaces y accesibles para garantizar el derecho al doble conforme? A respecto la Corte Constitucional analiza que:

“...la casación –analizada a la luz de los requisitos que exige el doble conforme– no es un recurso eficaz, por cuanto en él no puede controvertirse la valoración de la prueba efectuada en la sentencia impugnada, valoración que difiere de –de hecho, es posterior a– la admisión y producción de la prueba; y tampoco es accesible, debido a las rigurosas formalidades exigidas para la admisibilidad del recurso...” (Caso Laguna estructural y doble conforme, 2021)

Es decir, el criterio de la Corte Constitucional coincide el plasmado en este trabajo de investigación en el sentido que el recurso de casación no se puede controvertir la valoración de la prueba.

Respecto al recurso de revisión menciona que:

“...la revisión no es un recurso oportuno –según el estándar exigido por el doble conforme–, dado que su interposición no impide la ejecutoria de la sentencia impugnada; y tampoco es eficaz, puesto que se circunscribe al examen exclusivo de las causales taxativamente fijadas en la ley, todas las que, además, exigen la presentación de prueba nueva...” (Caso Laguna estructural y doble conforme, 2021)

Sin embargo, no se hará mayor análisis del recurso de revisión porque no es aplicable al tema de investigación y tampoco se encuentra previsto en el procedimiento contencioso administrativo.

En la parte resolutive de la sentencia la Corte Constitucional decide entre otras cosas:

“...Declarar la vulneración del derecho al doble conforme de Silvano Reyes Mendoza...” ; “...la Corte Nacional de Justicia contará con un plazo de dos meses para regular provisionalmente, a través de una resolución, un recurso que garantice el derecho al doble conforme de las personas que son condenadas por primera ocasión en segunda instancia...” ; “Declarar que el legislador ha incurrido en una laguna estructural consistente la omisión de instituir un recurso idóneo para garantizar el derecho al doble conforme de las personas que han sido condenadas en la sentencia de apelación tras haber sido ratificada su inocencia en la sentencia de primera instancia” ; “Disponer a la Corte Nacional de Justicia...” “...dentro del plazo de tres meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, elabore un proyecto de reforma de ley que colme la laguna estructural referida en el párrafo anterior y lo presente a la Asamblea Nacional...” (Caso Laguna estructural y doble conforme, 2021).

Esta sentencia es fundamental para entender el doble conforme ya aplicada a nuestra legislación; para diferenciarla de la doble instancia, y, confirmar la hipótesis planteada. Como resultado de esta sentencia de la Corte Constitucional y por orden de ésta el pleno de la Corte Nacional de Justicia expide las (Normas que regulan el recurso especial de doble, 2022).

### **2.3. HIPÓTESIS**

La carencia del recurso ordinario de apelación para poder acceder a una segunda instancia en el procedimiento contencioso administrativo afecta la garantía de doble instancia contemplado en la Constitución de la República del Ecuador.

## CAPÍTULO III

### 3. MARCO METODOLÓGICO

#### 3.1. ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN

Para poder determinar el tipo de investigación es necesario observar cuales son los objetivos que se quiere alcanzar con la investigación; en este sentido la presente investigación es de tipo descriptivo, analítico, correlacional y explicativo, porque se dirige a examinar específicas instituciones, su concepto, desarrollo en el sistema de fuentes y su contraste con otras variables, identificándose diversos criterios aplicables para por último perfilar el que se encuentra acorde con los contenidos constitucionales.

#### 3.2. TIPO DE INVESTIGACIÓN

En la presente investigación se emplea los siguientes tipos de investigación:

- **Investigación descriptiva.** - Una vez que se haya recabado la información necesaria y se haya efectuado un análisis crítico-jurídico de la problemática, se llegara a verificar si se aplica la garantía de doble instancia respecto al procedimiento contencioso administrativo en la legislación ecuatoriana.
- **Investigación bibliográfica.** - Además con las obras publicadas sobre el tema en diferentes fuentes se estudiará las conclusiones que llegan los autores para formar un criterio respecto a si existe vulneración de la garantía de doble instancia.

#### 3.3. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

Por la naturaleza y complejidad del tema de investigación, la presente investigación es **No Experimental**, ya que no existe manipulación intencional de las variables. El problema se estudia de acuerdo al contexto que se presenta.

#### 3.4. POBLACIÓN Y MUESTRA

##### 3.4.1. POBLACIÓN

Realizada la consulta en el Foro de Abogados del Consejo de la Judicatura de la Provincia de Chimborazo, sobre los abogados que se encuentran registrados y, tomando en cuenta un número aproximado de profesionales del derecho que son servidores públicos y otros que laboran fuera de la provincia, se concluye que existe un total de 2277 abogados en

libre ejercicio, para lo cual se consideró que la fórmula de la población y muestra es la siguiente:

COMPOSICIÓN	POBLACIÓN
Profesionales en libre ejercicio inscritos en el Colegio de Abogados de Chimborazo.	2277
<b>TOTAL</b>	2277

### 3.4.2. MUESTRA

Fórmula:

$$n = \frac{Z^2 * P * Q * N}{e^2 * (N - 1) + Z^2 * P * Q}$$

Población o universo, dónde:

n= Tamaño de muestra

N=Población

Z= coeficiente con 95% de nivel de confianza = 1.96

P= % de población que reúne características de estudio = 0.5

Q = % de población que no reúne características de estudio = 1-P = 0.5

E= Margen de error 0.07

$$n = \frac{(1.96)^2 * 0.5 * 0.5 * 2277}{(0.07)^2 (2277-1) + 1.96^2 * 0.5 * 0.5}$$

$$n = \frac{3.84 * 0.25 * 2277}{(0.0049) (2276) + 3.84 * 0.25}$$

$$n = \frac{2185.92}{12.11}$$

$$n = 181$$

**Muestra:** n= 181

### **3.5. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN**

#### **3.5.1. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN**

##### **LA OBSERVACIÓN**

Se utilizó esta técnica a través de la cual se estudia los pasos que debe seguir la parte actora de un proceso judicial mediante el procedimiento contencioso administrativo en la legislación ecuatoriana específicamente en el Código Orgánico General de Procesos para tener una perspectiva desde la práctica hasta la conclusión del proceso.

##### **LA ENCUESTA**

Se aplicó una encuesta con el fin de obtener información de profesionales del derecho cuyas opiniones impersonales son de interés para la investigación; para ello se utilizó un listado de preguntas impresas que se entregaron con el fin de que sus respuestas sean de manera escrita y de manera imparcial.

Este documento se convirtió en la forma más importante de recolectar datos, por cuanto es de aplicación directa a los profesionales del derecho en libre ejercicio quienes son los informantes claves que conocen la problemática de cerca y son quienes pueden aportar información veraz y confiable para el desarrollo del proyecto investigativo.

#### **3.5.2. INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN**

##### **CUESTIONARIO**

Se utilizó un cuestionario con la finalidad de recolectar datos referentes a la investigación para lo cual se tomó en cuenta el objetivo general, así como los objetivos específicos llegando al planteamiento de la hipótesis.

### **3.6. TÉCNICAS PARA EL TRATAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **3.6.1. TABULACIÓN**

La tabulación se realizará de la información recabada mediante la observación y encuestas a través de tablas y figuras con sus respectivos porcentajes e interpretaciones mediante la cual se comparará las diferentes legislaciones y respuestas entregadas por la muestra de la población.

### **3.6.2. PROCESAMIENTO**

El procesamiento de datos se realizó mediante procedimiento manual, para la síntesis de datos captados mediante el cuestionario ya que los datos se van a presentar de forma ordenada y resumida.

### **3.6.3. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS**

La presentación sintética de los datos se realizará en dos grupos el primero corresponde a la observación realizada a los procedimientos que existen en legislaciones de Latinoamérica en materia contencioso administrativo, mediante gráfico circular; y, respecto a la encuesta realizada a los abogados del libre ejercicio, registrados en el Foro de Abogados de Consejo de la Judicatura en Chimborazo mediante gráficos circulares.

## CAPÍTULO IV

### 4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

#### 4.1. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

Respecto a la observación realizada a los procedimientos que existen en legislaciones de Latinoamérica en materia contencioso administrativo tenemos lo que sigue:

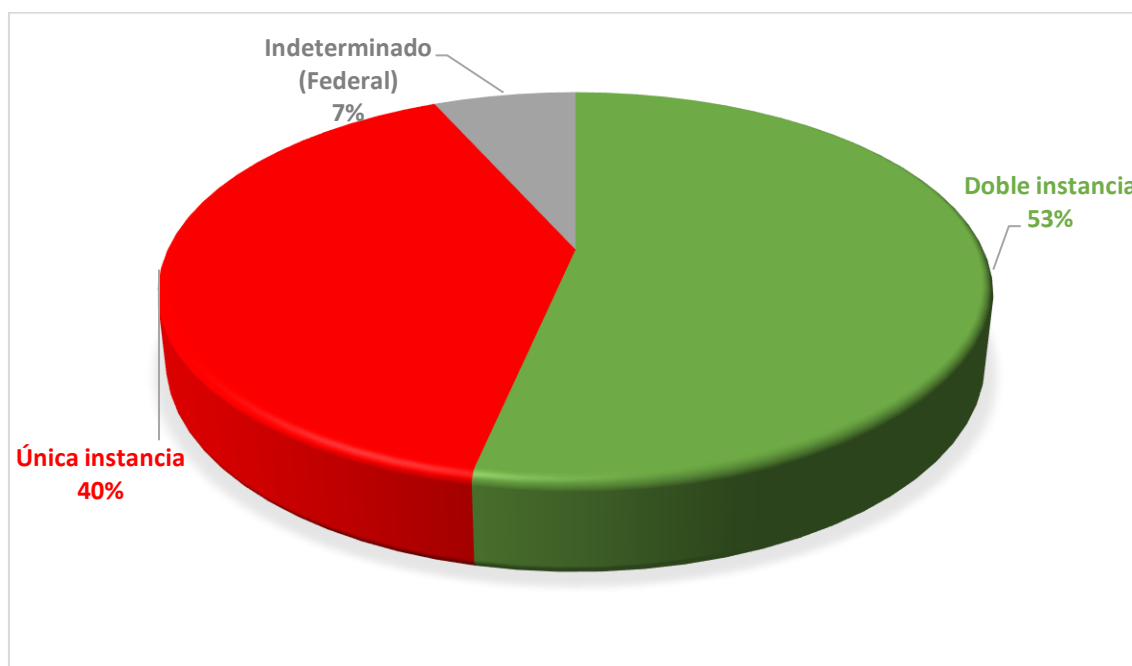
#### PAÍSES QUE POSEEN SEGUNDA INSTANCIA EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

*Tabla 1*

Países	Bolivia	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	República Dominicana	Uruguay	Venezuela	Ecuador
Si		X	X	X		X		X			X	X		X	
No	X				X				X	X			X		X
Indet.							X								

Elaborado por: Paúl Carvajal Medina

*Figura 1*



Elaborado por: Paúl Carvajal Medina

Del gráfico se evidencia que, de una muestra de 15 países latinoamericanos, la mayoría que corresponde a 8 países (Colombia; Costa Rica; El Salvador; Honduras; Nicaragua; Perú; República Dominicana; y, Venezuela) si tiene dentro de su legislación dos instancias, mientras que 6 países (Bolivia; Guatemala; Panamá; Paraguay; Uruguay;

Ecuador) no tienen dos instancias; y, por último 1 de los países (Estados Unidos Mexicanos) no se puede determinar ya que al ser conjunto de Estados, en su ley federal no regula las instancias que existen en materia contencioso administrativo.

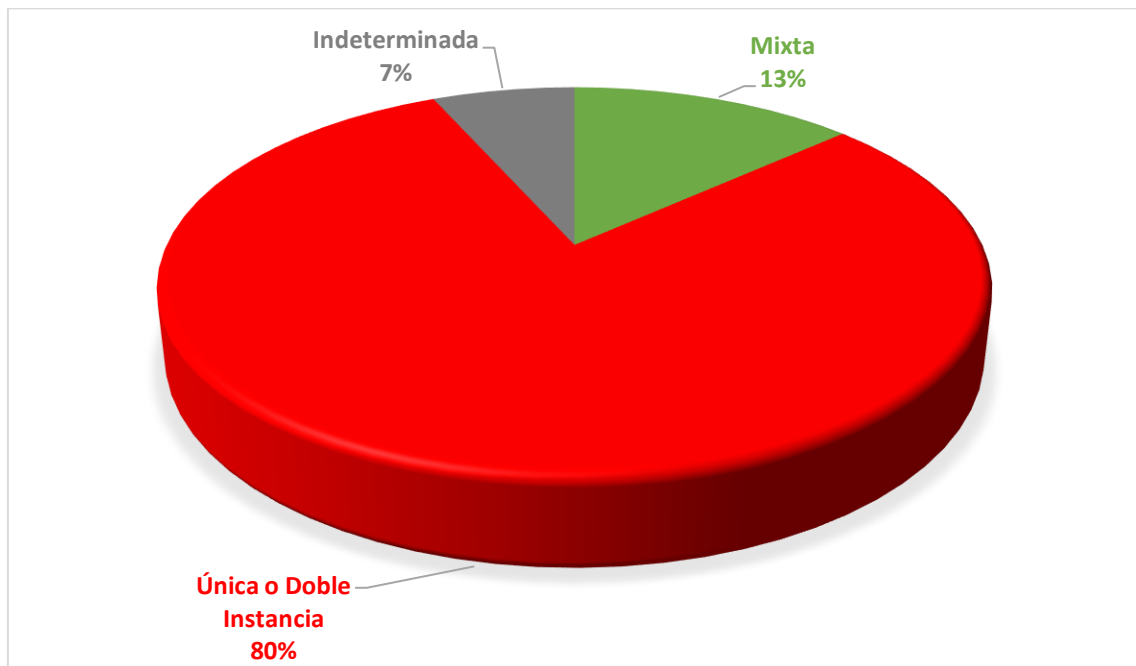
**LEGISLACIONES QUE POSEEN INSTANCIAS MIXTAS (ÚNICA Y VARIAS)**

*Tabla 2*

Países	Bolivia	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	República Dominicana	Uruguay	Venezuela	Ecuador
Si		X		X											
No	X		X		X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
Indet.							X								

Elaborado por: Paúl Carvajal Medina

*Figura 2*



Elaborado por: Paúl Carvajal Medina

Del segundo gráfico observamos que solo dos países (Colombia; y, El Salvador) poseen una legislación mixta respecto a las instancias es decir poseen a la vez procesos de única instancia y a la vez procesos que, si poseen dos instancias. Por otra parte, tenemos que 12 países poseen única instancia o a su vez dos instancias en procedimiento contencioso administrativo es decir no es mixto. Y, por último 1 de los países (Estados Unidos

Mexicanos) no se puede determinar ya que, al ser conjunto de Estados, en su ley federal no regula las instancias que existen en materia contencioso administrativo.

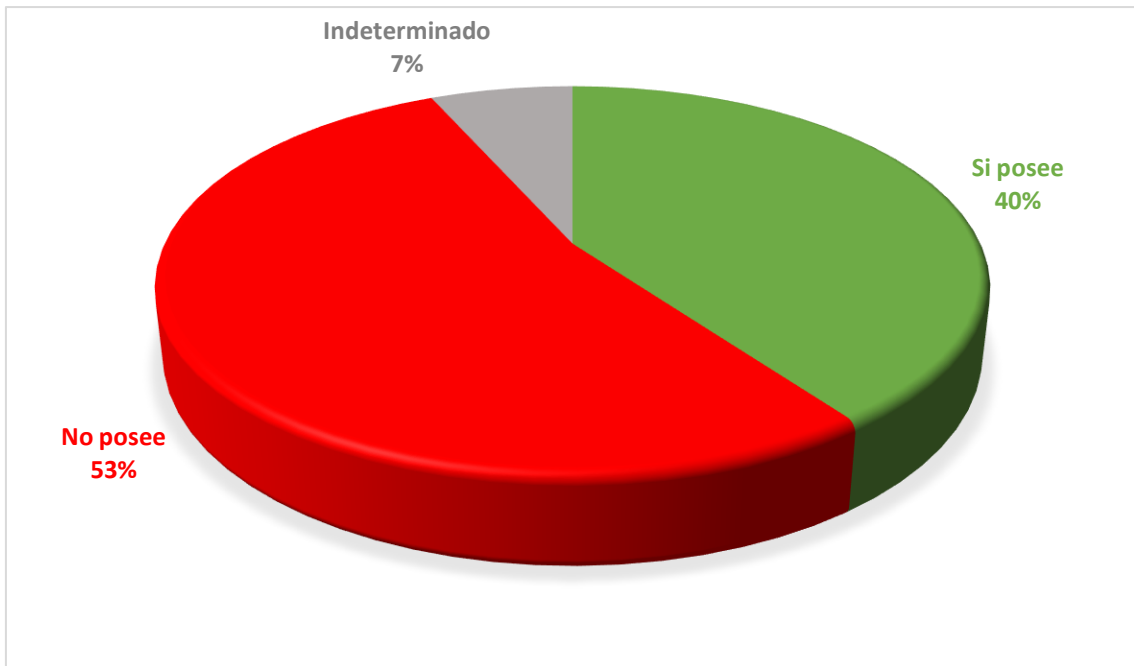
### OBSERVACIÓN DE NACIONES QUE POSEEN RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

Tabla 3

Países	Bolivia	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	República Dominicana	Uruguay	Venezuela	Ecuador
Si		X			X	X			X			X	X		
No	X		X	X				X		X	X			X	X
Indet.							X								

Elaborado por: Paúl Carvajal Medina

Figura 3



Elaborado por: Paúl Carvajal Medina

Del tercer gráfico se constata que 6 países (Colombia; Guatemala; Honduras; Panamá; República Dominicana; y, Uruguay) independientemente si poseen o no segunda instancia en materia contencioso administrativa, existe la posibilidad de proponer recurso extraordinario de revisión. Mientras que, 8 países (Bolivia; Costa Rica; El Salvador; Nicaragua; Paraguay; Perú; Venezuela y Ecuador) No poseen recurso de revisión. Y, por último 1 de los países (Estados Unidos Mexicanos) no se puede determinar ya que, al ser

conjunto de Estados, en su ley federal no regula recursos extraordinarios en materia contencioso administrativo.

Respecto a la encuesta realizada a los abogados del libre ejercicio, registrados en el Foro de Abogados de Consejo de la Judicatura en Chimborazo.

**Pregunta No. 1.**

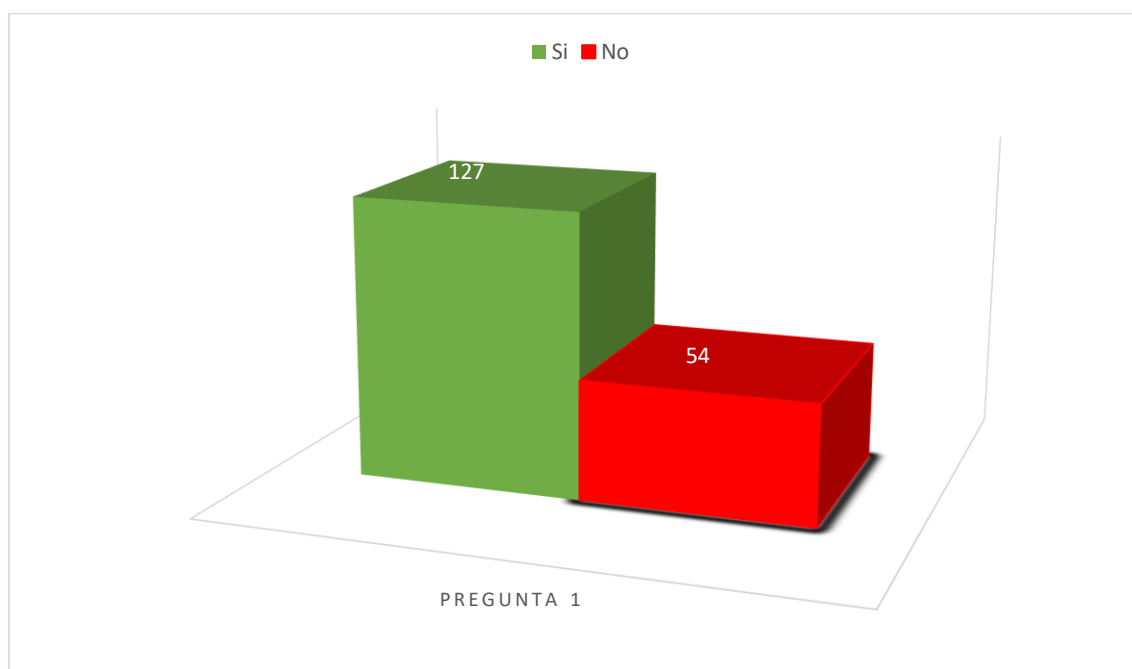
**¿Ud. conoce que en consiste la garantía constitucional de doble instancia?**

*Tabla 4*

VARIABLE	SI	NO	TOTAL
FRECUENCIA ACUMULADA	127	54	181
PORCENTAJE	71,27%	28,73%	100%

Elaborado por: Paúl Carvajal Medina

*Figura 4*



Elaborado por: Paúl Carvajal Medina

Fuente: Abogados de libre ejercicio, registrados en el Foro de Abogados del Consejo de la Judicatura de la Provincia de Chimborazo.

Un gran porcentaje (71,27%) de profesionales del derecho conocen la garantía constitucional de doble instancia, esto debe atribuirse a que la garantía en mención se encuentra dentro de las garantías básicas del debido proceso dentro de la Constitución de la República. El otro porcentaje (28,73%) de profesionales dice desconocer en que consiste la garantía ya que muchos profesionales no ejercen la profesión o se han deslindado totalmente de la profesión.

**Pregunta No. 2.**

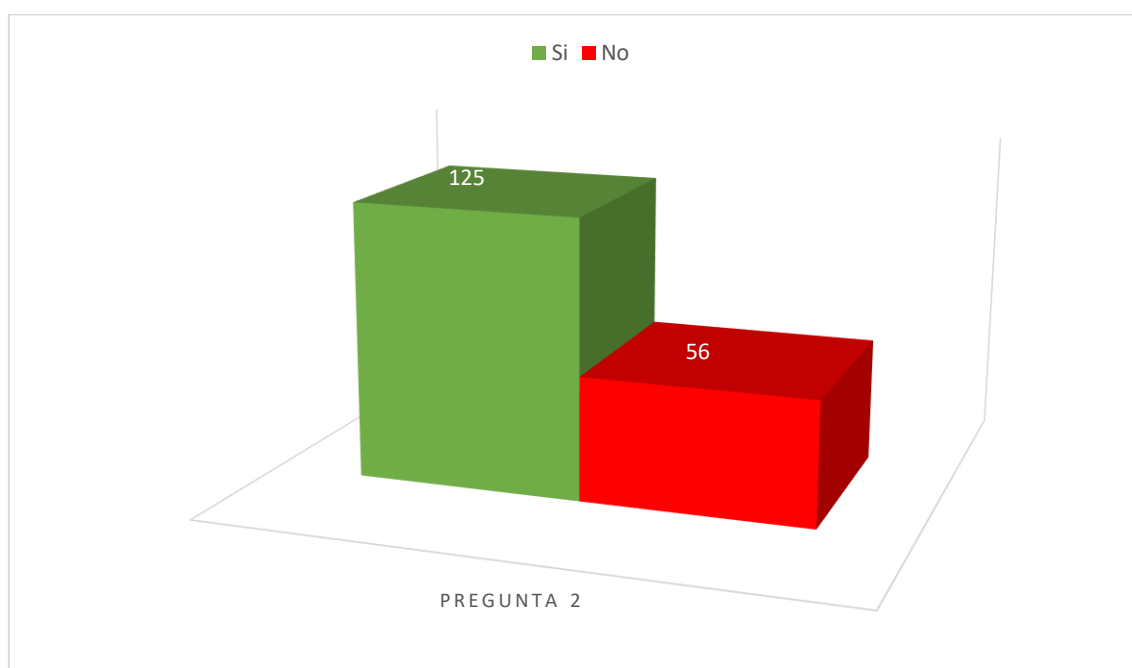
**¿Ud. tiene conocimiento del procedimiento contencioso administrativo según el COGEP?**

*Tabla 5*

VARIABLE	SI	NO	TOTAL
FRECUENCIA ACUMULADA	125	56	181
PORCENTAJE	69,06%	30,94%	100%

Elaborado por: Paúl Carvajal Medina

*Figura 5*



Elaborado por: Paúl Carvajal Medina

Fuente: Abogados de libre ejercicio, registrados en el Foro de Abogados del Consejo de la Judicatura de la Provincia de Chimborazo.

El mayor porcentaje (69,06%), conoce el procedimiento contencioso administrativo de conformidad con el COGEP, este porcentaje es similar al porcentaje que conoce la garantía de doble instancia. En menor porcentaje (30,94) desconoce este procedimiento, esto se debe a que muchos abogados no patrocinan causas en la materia contencioso administrativo entre las principales causas es porque el órgano jurisdiccional es distrital y se encuentra en la ciudad de Ambato, además que el procedimiento de conformidad con el COGEP es relativamente nuevo.

**Pregunta No. 3**

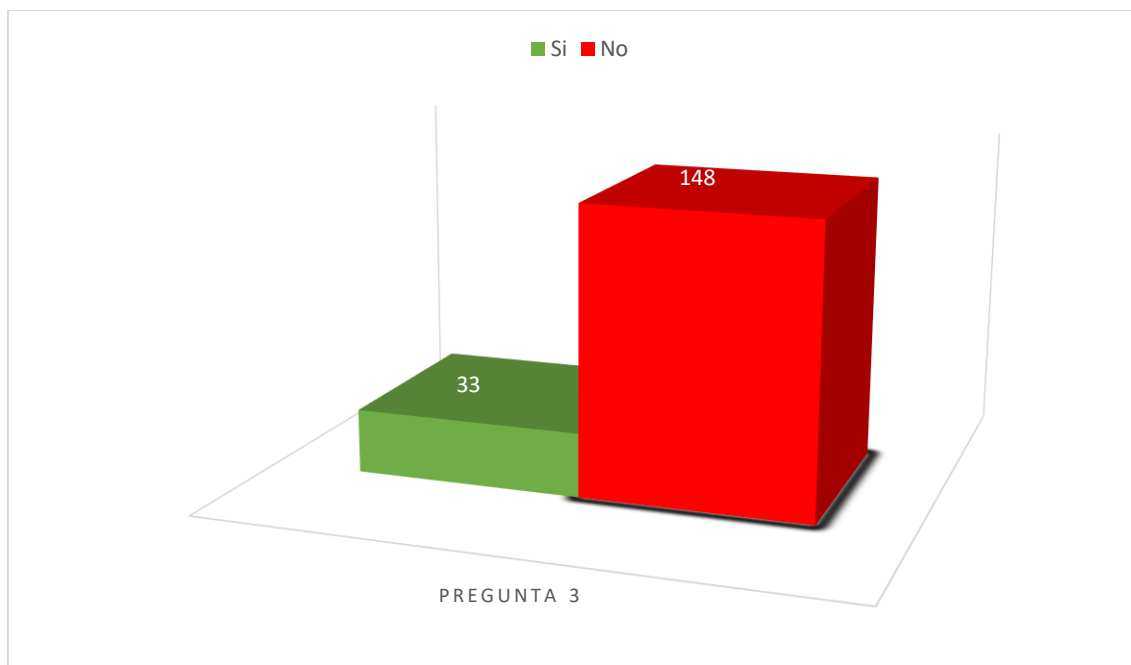
**¿Ud. ha patrocinado causas en materia contencioso administrativo?**

*Tabla 6*

VARIABLE	SI	NO	TOTAL
FRECUENCIA ACUMULADA	33	148	181
PORCENTAJE	18,23	81,76	100%

Elaborado por: Paúl Carvajal Medina

**Figura 6**



Elaborado por: Paúl Carvajal Medina

Fuente: Abogados de libre ejercicio, registrados en el Foro de Abogados del Consejo de la Judicatura de la Provincia de Chimborazo.

En este caso la mayoría del porcentaje (81,76%) la respuesta es negativa en relación a patrocinar causas en materia contencioso administrativo al igual que la anterior pregunta se debe a que los abogados no patrocinan causas por la distancia que existe al órgano jurisdiccional y el reciente procedimiento con el COGEP. En menor porcentaje (18,23%) si han patrocinado este tipo de causas.

#### **Pregunta No. 4**

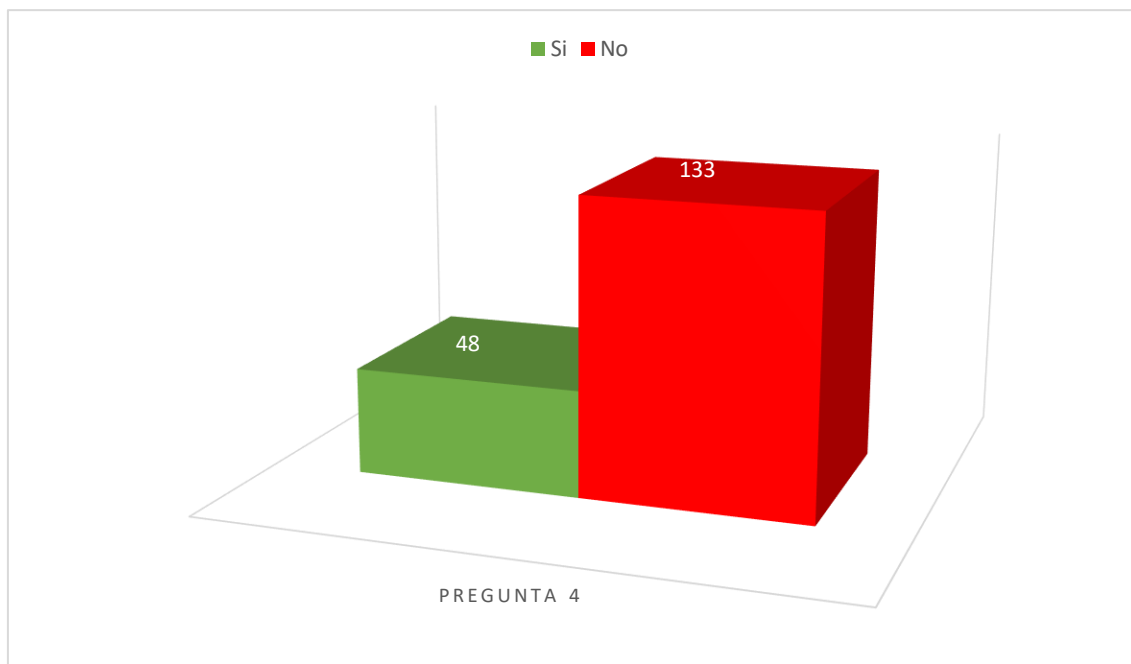
**¿Ud. conoce en qué consiste la garantía de doble conforme?**

**Tabla 7**

VARIABLE	SI	NO	TOTAL
FRECUENCIA ACUMULADA	48	133	181
PORCENTAJE	26,51%	73,49%	100%

Elaborado por: Paúl Carvajal Medina

**Figura 7**



Elaborado por: Paúl Carvajal Medina

Fuente: Abogados de libre ejercicio, registrados en el Foro de Abogados del Consejo de la Judicatura de la Provincia de Chimborazo.

La mayoría de profesionales (73,49%) no conoce la garantía de doble conforme o piensa conocer porque lo asocia a la garantía de doble instancia, sin embargo, una vez singularizada sus diferencias desconoce de la garantía. El otro porcentaje (26,51%), tiene conocimiento de la garantía ya que no lo asocia con la garantía de doble instancia.

### Pregunta No. 5

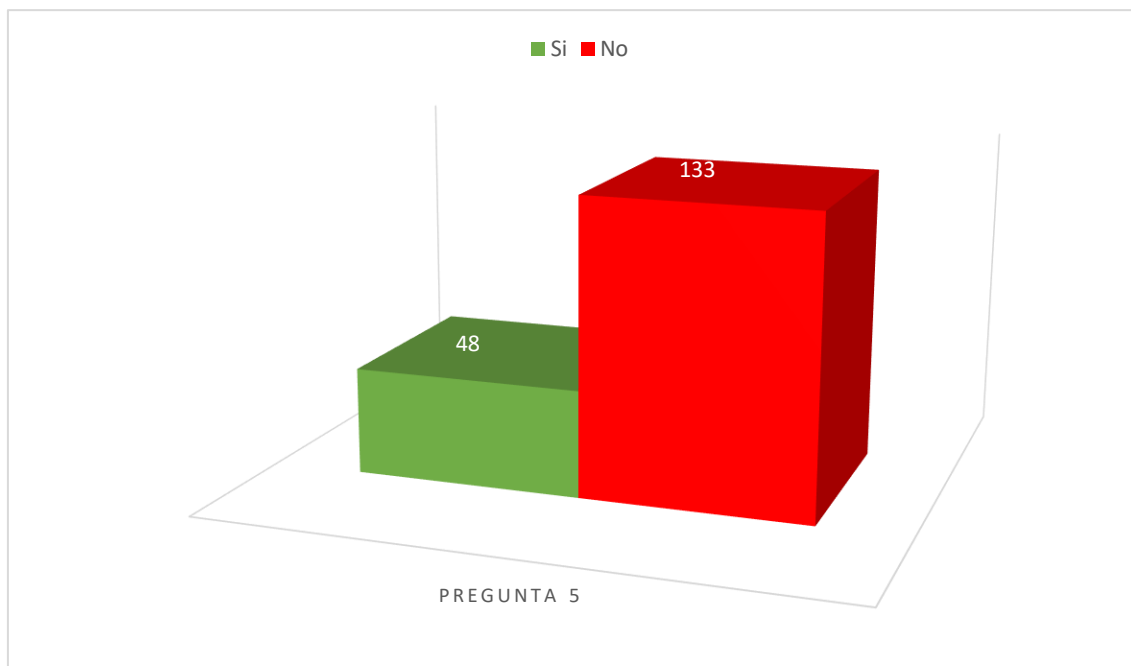
¿Ud. conoce las diferencias entre la garantía de doble instancia y la garantía de doble conforme?

*Tabla 8*

VARIABLE	SI	NO	TOTAL
FRECUENCIA ACUMULADA	48	133	181
PORCENTAJE	26,51%	73,49%	100%

Elaborado por: Paúl Carvajal Medina

*Figura 8*



Elaborado por: Paúl Carvajal Medina

Fuente: Abogados de libre ejercicio, registrados en el Foro de Abogados del Consejo de la Judicatura de la Provincia de Chimborazo.

Los porcentajes son idénticos a la pregunta anterior tanto en los que conocen las diferencias (26,51%), como los que no conocen las diferencias (73,49%), ya que, al conocer la garantía de doble conforme, conocen las diferencias de este respecto a la garantía de doble instancia

### Pregunta No. 6

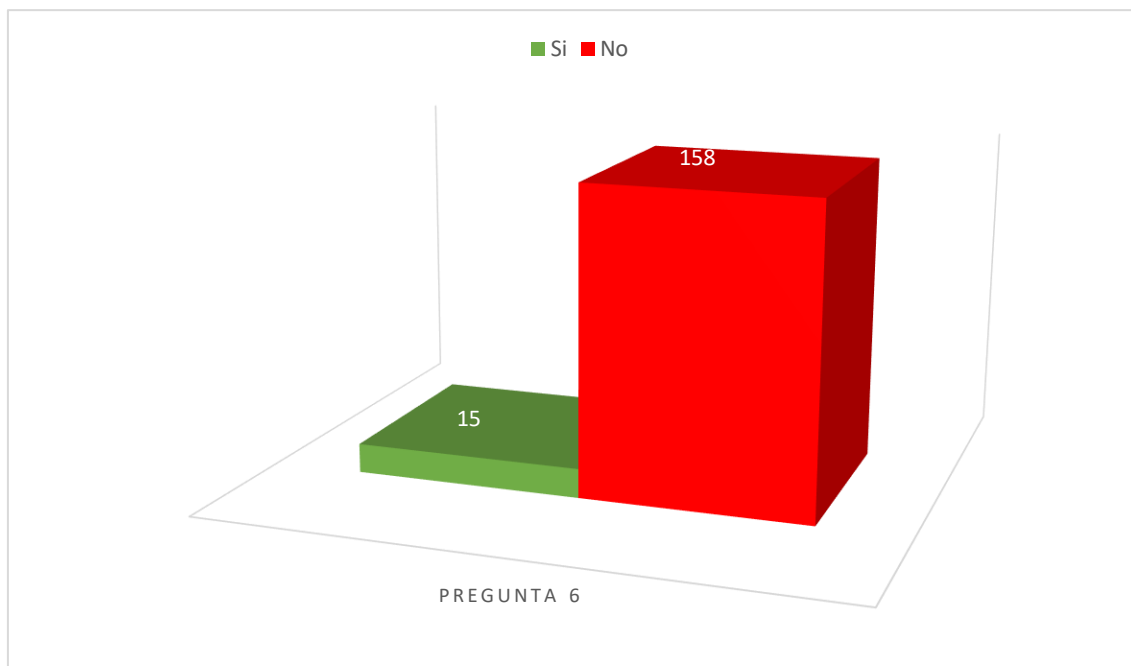
**¿Ud. ha alegado la garantía de doble conforme en el patrocinio de procesos legales?**

*Tabla 9*

VARIABLE	SI	NO	TOTAL
FRECUENCIA ACUMULADA	15	158	181
PORCENTAJE	8,28%	91,72%	100%

Elaborado por: Paúl Carvajal Medina

*Figura 9*



Elaborado por: Paúl Carvajal Medina

Fuente: Abogados de libre ejercicio, registrados en el Foro de Abogados del Consejo de la Judicatura de la Provincia de Chimborazo.

Si bien según la pregunta anterior un porcentaje más elevado conocían la garantía de doble conforme, es más difícil la alegación de éste al momento de una defensa jurídica así tenemos que la mayoría (91,72%) ya que dicha argumentación solo se podría argumentar en materia penal y un gran porcentaje desconoce de esta garantía. En cambio, un (8,28%) si lo ha alegado en el patrocinio de causas ya que conoce de la garantía y ha patrocinado causas penales.

### Pregunta No. 7

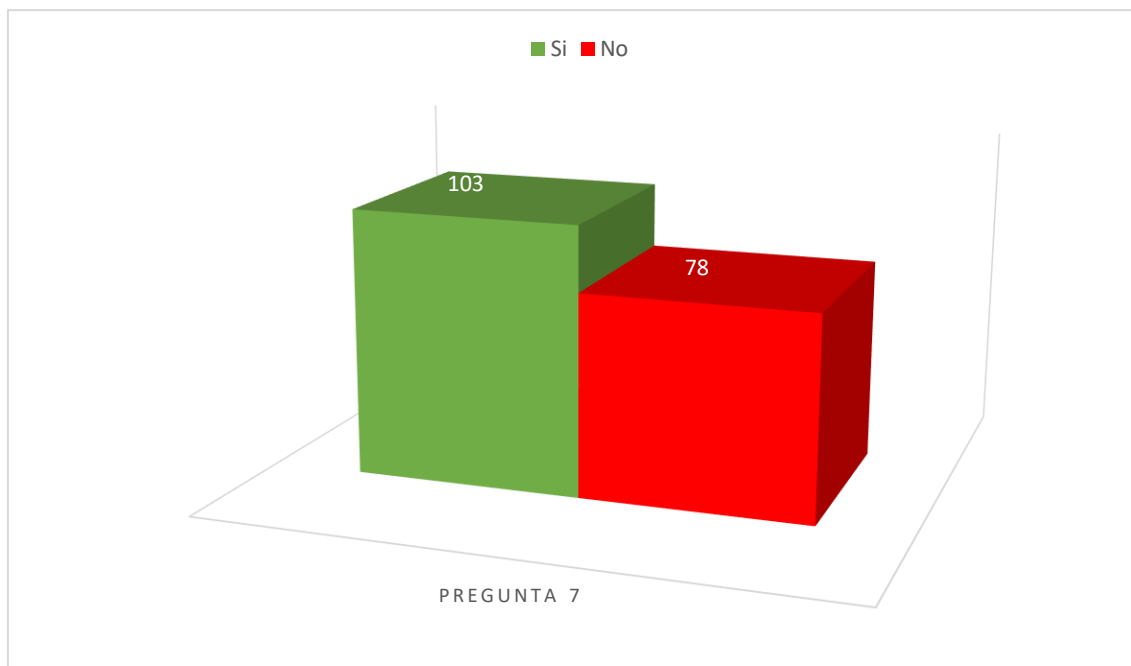
**¿Ud. considera que se vulnera la garantía de doble instancia en el procedimiento contencioso administrativo del Ecuador?**

**Tabla 10**

VARIABLE	SI	NO	TOTAL
FRECUENCIA ACUMULADA	103	78	181
PORCENTAJE	56,91%	43,09%	100%

Elaborado por: Paúl Carvajal Medina

**Figura 10**



Elaborado por: Paúl Carvajal Medina

Fuente: Abogados de libre ejercicio, registrados en el Foro de Abogados del Consejo de la Judicatura de la Provincia de Chimborazo.

Un poco más de la mitad de la población (56,91%), considera que se vulnera la garantía de doble instancia en el procedimiento contencioso administrativo por varios argumentos entre los manifestados está que no han patrocinado causas o desconocen del tema, así también consideran que el procedimiento administrativo ya constituye una primera instancia. La diferencia (43,09%), indica que si se vulnera la garantía de doble instancia ya que el procedimiento carece de una segunda instancia lo que es contrario a la Constitución.

#### 4.2. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Los datos indican que la mayor parte de países que forman parte de la muestra de Latinoamérica poseen dos instancias en materia contencioso administrativa, es decir no es un procedimiento nuevo y, la gran minoría poseen un procedimiento mixto que abarquen tanto única instancia como doble instancia. Pese a que no fue objeto de discusión el recurso extraordinario de revisión, tenemos que casi la mitad de países poseen este recurso en materia contencioso administrativa.

Respecto a los abogados en libre ejercicio y la encuesta practicada tenemos que los profesionales del derecho conocen la garantía de doble instancia, pese a que también en su gran mayoría es confundida con el doble conforme lo que provoca que exista un desconocimiento sobre qué consiste este último y, por tanto, su falta de aplicabilidad en el patrocinio de las causas. Sin embargo, no han patrocinado causas en lo contencioso

administrativo pese a conocer su procedimiento ya que el COGEP al ser aplicado en otras materias y compartir procedimiento con el contencioso administrativo es de conocimiento por parte de los abogados.

Por último, tenemos que los profesionales del derecho consideran y por tanto coinciden con nuestras conclusiones que si se vulnera la garantía de doble instancia en el procedimiento contencioso administrativo.

#### **4.3. COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS**

La hipótesis se ha comprobado ya que los resultados demuestran que la carencia del recurso ordinario de apelación afecta la garantía de doble instancia ya que la doctrina demuestra que las legislaciones vecinas tienen otros mecanismos para que varias instancias conozcan un procedimiento contencioso administrativo. Además, los profesionales coinciden con nuestra hipótesis a través de la recolección de la información.

## **CAPÍTULO V**

### **5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **5.1.1. CONCLUSIONES**

- El procedimiento contencioso administrativo vulnera la garantía de doble instancia, al no concederle al administrado la posibilidad de proponer el recurso de apelación y, al contemplar un per saltum casacional limita la garantía, ya que la prueba no es analizada en dos instancias por tribunales de justicia de diferente jerarquía.
  
- La doble instancia en Latinoamérica en lo que respecta a procedimiento contencioso administrativo se aplica y, a la vez no en porcentajes similares por lo que no se evidencia una tendencia marcada. Enfocándonos en las legislaciones que si prevé la doble instancia guardan semejanzas en cuanto a que además del recurso de apelación también disponen del recurso de casación y revisión.
  
- La diferencia entre la doble instancia y el doble conforme radica en que, la primera garantiza que un proceso sea conocido por jueces o tribunales de diferente jerarquía a través del recurso de apelación, independientemente de las decisiones que adopten; mientras que el doble conforme se asocia a que en un proceso deben existir pronunciamientos emitidos por jueces o tribunales de diferente jerarquía simultáneos, es decir, en el mismo sentido.
  
- Se debe implementar la segunda instancia en los procedimientos contencioso administrativos en la legislación ecuatoriana, ya que esto garantizaría los derechos del administrado; se daría cumplimiento a la garantía de doble instancia; y, se evidencia de otras legislaciones que es factible tanto en recursos humanos como económicos.

### **5.1.2. RECOMENDACIONES**

- Reformar la norma para crear Juzgados Distritales de lo Contencioso Administrativo para que conozcan en primera instancia y, los tribunales que ya existen pasen a ser segunda instancia; o, a su vez con los tribunales de primera instancia ya existentes crear Salas Especializadas Distritales de lo Contencioso Administrativo para que conozcan determinados procesos en segunda instancia con lo que se evitaría la acumulación de causas.
  
- Acoger los modelos de legislaciones vecinas respecto al procedimiento en materia contencioso administrativo en las cuales aparte de cumplir con la garantía de doble instancia con órganos jurisdiccionales suficientes y, mediante el recurso de apelación, poseen recursos extraordinarios como el de casación y el de revisión.
  
- Desarrollo jurisprudencial más amplio sobre la doble instancia y doble conforme por parte de la Corte Constitucional como máximo órgano de interpretación constitucional, para evitar una confusión y promover el desarrollo de estas instituciones por separado y no como sinónimos.
  
- Facultar al administrado que, en el decurso de un procedimiento contencioso administrativo, pueda presentar recurso de apelación para lo cual debe existir reforma previa del Código Orgánico General de Procesos conjuntamente con el Código Orgánico de la Función Judicial.

## CAPÍTULO VI

### 6. PROPUESTA

#### 6.1. PORTADA

CUARTO SUPLEMENTO

**REGISTRO OFICIAL**  
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



**LEY REFORMATORIA AL  
CÓDIGO ORGÁNICO DE LA  
FUNCIÓN JUDICIAL Y AL  
CÓDIGO ORGÁNICO GENERAL  
DE PROCESOS QUE INCLUYE  
LA GARANTÍA DE DOBLE  
INSTANCIA EN LOS  
PROCEDIMIENTOS  
CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVOS.**

Año III - N° 526 - 19 páginas  
Quito, lunes 2 de enero de 2023

## **6.2. INFORMACIÓN GENERAL**

El derecho de doble instancia que se encuentra reconocido en la Constitución de la República, garantiza el poder de recurrir de una sentencia si se considera que esta vulnera derechos o contiene errores o falencias. En la mayoría de casos a través de la norma adjetiva de cada materia se prevé y regula la segunda instancia del procedimiento. Sin embargo, en materia contencioso administrativa no existe esta posibilidad ya que de primera instancia que es sustanciada por los tribunales distritales de lo Contencioso Administrativo el único recurso vertical que procede es casación, que es sustanciado por la Corte Nacional de Justicia, sin la posibilidad de que un órgano jurisdiccional de segunda instancia pueda revisar la prueba así como los fundamentos de hecho y derecho de las partes procesales, lo que es una clara vulneración del derecho de doble instancia. Ante esta circunstancia procedería una reforma legislativa a dos cuerpos legales que son el Código Orgánico de la Función Judicial en donde se prevea las Salas Distritales de lo Contencioso Administrativo, con sus respectivas funciones y atribuciones, jurisdicción y, competencia. Por otro lado, una reforma al Código Orgánico General de Procesos, ya que existe norma expresa que los procedimientos contencioso administrativos se tramitarán en procedimiento ordinario, para que la norma prevea que en segunda instancia se aplicará el mismo procedimiento y, que existe la posibilidad de presentar recurso de apelación de las sentencias emitidas por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y, a su vez de las sentencias emitidas por las salas de segunda instancia el recurso de casación.

### **6.3. INTRODUCCIÓN**

En el ámbito administrativo sus resoluciones son emanadas por la administración pública que pueden ser propensos a errores, y por esta posibilidad el administrado puede acudir al ámbito jurisdiccional mediante la acción contencioso administrativo. El procedimiento a nivel jurisdiccional la tenemos en el Código Orgánico General de Procesos en el cual prevé una única instancia para estos procesos que son sustanciados por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. Por otra parte, la Constitución de la República en el Art. 76, num. 7, literal m), garantiza la doble instancia es decir la posibilidad de interponer el recurso de apelación, es decir poder acceder a un órgano jurisdiccional diferente al que conocía en primera instancia y con mayor jerarquía, garantizando así que se cumpla la constitución y los tratados internacionales.

Hasta la actualidad no existe un proyecto de ley enfocado a las reformas que se detallen en esta propuesta, ya que se ha omitido analizar la garantía constitucional con el procedimiento contencioso administrativo por parte de los legisladores.

La propuesta es de importancia para salvaguardar las garantías constitucionales de los administrados en este tipo de casos contencioso administrativos, ya que entre más tiempo exista la omisión más casos y más personas no podrán acceder a una segunda instancia judicial.

#### **6.4. PROBLEMATIZACIÓN**

Al existir la vulneración de la garantía de doble instancia en los procedimientos contencioso administrativos, lo que afecta al debido proceso y al derecho a la defensa se convierte en una garantía exigible para los órganos jurisdiccional de esta materia; es decir, tanto los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, como a la Corte Nacional de Justicia.

En base a los tratados internacionales que es suscriptor el Ecuador y, en la misma Constitución con la finalidad de evitar que se sigan vulnerando garantías constitucionales de los administrados es necesaria una solución óptima para lo cual es necesaria una reforma legal a los códigos que rigen el procedimiento contencioso administrativo.

Debido a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo están distribuidos por distritos las salas de segunda instancia en igual sentido deben estar distribuidos de igual manera para que guarde armonía y no exista conflicto de competencia, debido a esto debe existir una estructura de órganos especial y diferente a la convencional lo que inclusive sería beneficioso para el presupuesto del Consejo de la Judicatura.

Por este motivo, considero pertinente la instauración del recurso de apelación dentro del COGEP y el COFJ, el cual permita la impugnación de las sentencias expedidas por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, en los casos que la misma ley prevé. Este recurso será conocido por las Salas Especializadas Distritales de lo Contencioso Administrativo de las Cortes Provinciales de Justicia, que podrán revisar el proceso tanto en cuestiones de hecho como de derecho que ha suscitado en primera instancia.

Las circunstancias de los procesos pueden ameritar que no todos los procesos sean susceptibles de recurso de apelación sino, las acciones que por su naturaleza sea necesario, adoptando un recurso mixto mediante el cual ciertos procesos sean de instancia única y otros de doble instancia.

Esta solución a nivel de reforma legal no es nueva para la región ya que varios países poseen doble instancia en este tipo de procedimientos así como una legislación mixta a nivel de procedimiento de única y doble instancia dependiendo del tipo de proceso.

## **6.5. OBJETIVOS**

### **OBJETIVO GENERAL**

- Diseñar una reforma al Código Orgánico de la Función Judicial y Código Orgánico General de Procesos en el cual se incluya la posibilidad de apelar y poder acceder a una segunda instancia en los procesos contencioso administrativos.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Crear las Salas Especializadas Distritales de lo Contencioso Administrativo de las Cortes Provinciales de Justicia, para que sean los órganos que resuelven en segunda instancia los procesos contencioso administrativos.
- Asignar las competencias y atribuciones en segunda instancia de las Salas Especializadas Distritales de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con las ya asignadas por la ley a los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.
- Eliminar la “casacion per saltum” en materia contencioso administrativo es decir habilitar el recurso de apelación en el procedimiento contencioso administrativo, para lo cual se reformará el Código Orgánico General de Procesos.

## 6.6. DESARROLLO DE LA PROPUESTA



Que, la Constitución de la República del Ecuador, es la norma suprema del ordenamiento jurídico tal como lo establece el artículo 424 de la norma ibídem, la misma en la que dispone que los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Ecuador sea suscriptor y ratificados por el mismo, en que se reconozcan derechos más favorables que los dispuestos en la Constitución los que deberán aplicarse con prevalencia sobre cualquier otra norma o acto del poder público.

Que, el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos ordena que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley

Que, el artículo 76, numeral 7, literal m), de la Constitución de la República del Ecuador reconoce el derecho de doble instancia de todos los fallos o resoluciones en los que se decida sobre los derechos de las personas en todo tipo de procedimientos.

Que, el artículo 132 de la Constitución de la República del Ecuador, faculta a la Asamblea Nacional para la aprobación de leyes que procedan de normas generales, de interés común, que las mismas regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales como la realización de los derechos de libertad.

Que, el artículo 134, numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial número 449 del 20 de octubre del 2008, confiere la iniciativa para presentar proyectos de ley a las ciudadanas y ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el 0.25% de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral Nacional. En ejercicio de sus atribuciones establecidas en el artículo 120, número 6 de la Constitución de la República y en el artículo 9, número 6 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, expide la siguiente:

**Reforma al Código Orgánico de la Función Judicial y Código Orgánico General de  
Procesos que incluya la garantía de doble instancia en los procedimientos  
contencioso administrativos.**

En el Código Orgánico de la Función Judicial, refórmese:

**Artículo 1.-** En el artículo 208, agréguese a continuación del numeral 8, el siguiente:

“9. Conocer, en segunda instancia, los recursos de apelación, en las acciones contencioso administrativo y los demás que establezca la ley.”

**Artículo 2.-** A continuación del artículo 209, agréguese la sección IV con el siguiente texto:

SALAS ESPECIALIZADAS DISTRITALES DE LO CONTENCIOSO

ADMINISTRATIVO DE LAS CORTES PROVINCIALES DE JUSTICIA

**“Art. 209.1. SALAS ESPECIALIZADAS DISTRITALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LAS CORTES PROVINCIALES DE JUSTICIA.-** Existirán Salas Especializadas Distritales de lo Contencioso Administrativo en las mismas jurisdicciones donde previamente existan tribunales de lo contencioso administrativo para el efecto el Consejo de la Judicatura, establecerá el número de salas, la sede y espacio territorial en que ejerzan su competencia.”

**“Art. 209.2. ATRIBUCIONES Y DEBERES.-** Corresponde a las juezas y jueces conocer en segunda instancia de las acciones que constan en el art. 217 de este cuerpo legal y, que son tramitadas en primera instancia por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.”

**DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**PRIMERA.-** El Pleno del Consejo de la Judicatura en un plazo de 90 días contados desde la publicación en el Registro Oficial, convocará a concurso de méritos y oposiciones para integrar las Salas Especializadas Distritales de lo Contencioso Administrativo.

**DISPOSICIÓN REFORMATIVA**

**PRIMERA.-** En el Código Orgánico General de Procesos refórmese las siguientes disposiciones:

1. Sustitúyase el primer párrafo del artículo 266, por el siguiente:

**“Art. 266.-**Procedencia. El recurso de casación procederá contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento dictados por las Cortes Provinciales de Justicia.”

2.- Sustitúyase el artículo 327, por el siguiente:

“**Art. 327.-** Procedimiento. Todas las acciones contencioso-administrativas se tramitarán en procedimiento ordinario, salvo las de pago por consignación que se tramitarán en procedimiento sumario, tanto el primera como en segunda instancia.”

#### **DISPOSICIONES DEROGATORIAS**

Deróguense otras disposiciones generales y especiales que se opongan a la presente ley.

#### **DISPOSICIÓN FINAL**

La presente ley entrará en vigencia en un año contado a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito, en la sede de la Asamblea Nacional ubicado en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, a los veintiocho días del mes de diciembre de 2022.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alsina, H. (2001). *Derecho Procesal Civil*. Mexico D.F.: Editorial Jurídica Universitaria S.A.
- Boré, J. (1988). *La Cassation en Matière Civil*. París: Edition Sirey.
- Brewer Carías, A. R. (2019). *Leyes de lo contencioso administrativo en América Latina*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana International.
- Couture, E. (1958). *Fundamentos del Derecho Procesal Civil* (Cuarta ed.). Buenos Aires: Depalma.
- de la Plaza, M. (1955). *Derecho Procesal Civil*. Madrid : Editorial Revista de Derecho Privado.
- Falcón, E. (2004). *Caducidad o Perención de Instancia*. Buenos Aires.
- Fedel, D. B. (2009). *El recurso de casación: doble conforme y garantías constitucionales*. Cathedra Jurídica.
- Fiorini, B. (1965). *Qué es el Contencioso*. Buenos Aires : Abeledo-Perrot.
- Fiorini, B. (1965). *Qué es el contencioso*. Buenos Aires: ABELEDO-PERROT.
- Fundación KONRAD ADENAUER, A. (2009). *Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*. México.
- Lovato Vargas, J. (s.f.). *Programa Analítico del Derecho Procesal*.
- Macías Hurtado , M. (1994). *Lineamientos Generales de la Casación*. Quito : Corporación Editora Nacional.
- Martínez Rave, G. (1992). *Procedimiento Penal Colombiano*. Bogotá: Editorial Temis.
- Mejía Salazar, Á. (2013). *Los Medios de Impugnación ante el Proceso y Procedimiento Contemporáneo*. Quito: Ediciones Legales.
- Morales Tobar, M. (2011). *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Editorial Trivium.
- Morales Tobar, M. (2011). *Manual de derecho procesal administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP).
- Ovalle Favela, J. (1984). *Diccionario Jurídico Mexicano*. México.
- Palacios, L. E. (2000). *Manual de Derecho Procesal Civil*. Buenos Aires .
- Pásara, L. (2008). *El uso de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos en la Administración de Justicia*. Quito : Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

- Pérez, E. (2008). *Manual de Derecho Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Pérez, M. T. (2013). *La Casación Tributaria en el Marco de la Constitución de la República del Ecuador Tributaria: Pensamientos Doctrinales y Jurisprudenciales Sala Especializada de lo Contencioso*. Quito : Imprenta de la Gaceta Judicial.
- Sosa, T. E. (11 de Mayo de 2016). Doble instancia vs. doble conforme. *Diario de Doctrina y Jurisprudencia*.
- Velázquez Baquerizo, E. (1995). *La Nueva Justicia Administrativa: Diagnóstico de Derecho*. Quito: Corporación Latinoamericana para el Desarrollo.
- Vélez García, J. (1996). *Los dos sistemas del derecho administrativo*. Bogota: Institución Universitaria Sergio Arboleda.
- Voto concurrente, 987-15-EP/20 (Corte Constitucional del Ecuador 2 de Diciembre de 2020).
- Wikipedia®. (5 de Junio de 2020). *Wikipedia La enciclopedia libre*. Obtenido de [https://es.wikipedia.org/wiki/Doble\\_conforme](https://es.wikipedia.org/wiki/Doble_conforme)
- Yáñez Meza, D. A., & Jiménez Ramírez, M. C. (enero-junio de 2017). Los procesos de única instancia en el Código General del Proceso: La garantía constitucional del debido proceso y la doble instancia. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, XX(39), 87-104.
- Yépez Andrade, M. (3 de Febrero de 2014). Garantía del doble conforme. *La Hora*, pág. C1.
- Zavala, J. (1995). *El Estatuto del Régimen Administrativo de la Función Ejecutiva*. Quito: Corporación Latinoamericana para el Desarrollo.
- Zavala, J. (2007). *Tratado de Derecho Procesal Penal*. Guayaquil: Edino.

## **NORMAS**

- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (Congreso de la República de Colombia 18 de Enero de 2011).
- Código Orgánico Administrativo (Asamblea Nacional República del Ecuador 7 de Julio de 2017).
- Código Orgánico de la Función Judicial (Asamblea Nacional del Ecuador 9 de Marzo de 2009).
- Código Orgánico General de Procesos (Asamblea Nacional 23 de Mayo de 2016).

Código Procesal Contencioso-Administrativo (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica 24 de Abril de 2006).

Constitución de la República del Ecuador (Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador 20 de Octubre de 2008).

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos 18 de Julio de 1978).

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Consejo de Europa 4 de Noviembre de 1950).

Declaración Universal de los Derechos Humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas 10 de Diciembre de 1948).

Estatuto Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Función Ejecutiva 18 de Marzo de 2002).

La Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Congreso Nacional de República Dominicana 2 de Agosto de 1947).

Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (18 de Marzo de 1968).

Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Comisión Legislativa Permanente 18 de Marzo de 1968).

Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Asamblea Legislativa de la República de el Salvador 31 de Enero de 2018).

Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Congreso Nacional de Honduras 31 de Diciembre de 1987).

Ley de lo Contencioso Administrativo (Congreso de la República de Guatemala 21 de Noviembre de 1996).

Ley de Modernización del Estado (Congreso Nacional 31 de Diciembre de 1993).

Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo (Asamblea Nacional de la Republica de Nicaragua 18 de Mayo de 2000).

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos 1 de Diciembre de 2005).

Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (La Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela).

Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Asamblea Nacional de Panamá 30 de Abril de 1943).

Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (9 de Enero de 1984).

Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo (28 de Agosto de 2008).

Ley Transitoria para la Tramitación de los Procesos Contencioso y Contencioso Administrativo (Asamblea Legislativa Plurinacional 29 de Diciembre de 2014).

Normas que regulan el recurso especial de doble, Resolución 04-2022 (Plano de la Corte Nacional de Justicia 30 de Marzo de 2022).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Asamblea General de las Naciones Unidas 23 de Marzo de 1976).

Procedimiento para lo Contencioso Administrativo (Senado y Cámara de Diputado de la Nación Paraguaya 15 de Julio de 1935).

## **JURISPRUDENCIA**

Caso Consuelo Salgar de Montejó vs. Colombia, Comunicación No. 64/1979, U.N. Doc. CCPR/C/OP/1 at 127 (Comisión de Derechos Humanos 24 de Marzo de 1982).

Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Serie C No. 107 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2 de julio de 2004).

Caso Laguna estructural y doble conforme, 1965-18-EP (Corte Constitucional del Ecuador 17 de Noviembre de 2021).

Caso Mohamed Vs. Argentina, Serie C No. 255 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 23 de Noviembre de 2012).

Caso No. 0290-09-EP, 003-10-SEP-CC (Corte Constitucional para el período de transición del Ecuador 13 de Enero de 2010).

Caso Cesario Gómez Vázquez vs. España, Comunicación No. 701/1996, U.N. Doc. CCPR/C/69/D/701/1996 (Comisión de Derechos Humanos 11 de Agosto de 2000).

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 70 (parcial) de la Ley 794 de 2003, C-103/05 (Corte Constitucional de Colombia 8 de Febrero de 2005).

Jurisprudencia Corte Constitucional, 1989-17-EP (Corte Constitucional del Ecuador 3 de Marzo de 2021).

Registro Oficial - Edición Constitucional 115, 1059-15-EP (Corte Constitucional del Ecuador 2 de Diciembre de 2020).

Registro Oficial - Edición Constitucional 34, 1622-14-EP/20 (Corte Constitucional del Ecuador 28 de 01 de 2020).

Registro Oficial - Edición Constitucional 73, 1191-15-EP/20 (Corte Constitucional del Ecuador 27 de Agosto de 2020).

Registro Oficial 159 - Suplemento, 003-10-SCN-CC (Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición 26 de Marzo de 2010).

Registro Oficial 192 - Suplemento, 007-10-SCN-CC (Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición 13 de Mayo de 2010).

Registro Oficial 250 - Suplemento, 013-10-SCN-CC (Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición 4 de Agosto de 2010).

Registro Oficial 262 - Edición constitucional , 1965-18-EP (Corte Constitucional del Ecuador 17 de Enero de 2022).

Registro Oficial 44 - Segundo Suplemento, Normas que regulan el recurso especial de doble conforme (Pleno de la Corte Nacional de Justicia 18 de Abril de 2022).

Registro Oficial 637 - Suplemento, 011-09-SEP-CC (Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición 20 de Julio de 2009).

Sentencia C-668/01, Expediente D-3143 (Corte Constitucional de Colombia 28 de Junio de 2001).