

# La doble instancia, una garantía procesal ausente en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa Ecuatoriana

The double instance as a missing procedural guarantee in the Ecuadorian Contentious-Administrative Jurisdiction

POR MARCELO COSTA CEVALLOS (\*)

## Palabras claves

apelación  
doble instancia  
inconstitucionalidad  
contencioso administrativo  
tutela judicial efectiva

## Resumen

El enunciado describe una de las deficiencias que la jurisdicción contencioso-administrativa mantiene en su configuración estructural y normativa desde 1968, un escenario de regresión sistemática de los derechos del ciudadano que litiga contra el Estado, por la disparidad procesal que erosiona la institucionalidad de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social como Ecuador. El ensayo plantea como premisa, la insuficiencia normativa del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, lo cual configuraría como una inconstitucionalidad por omisión, por su inadecuación formal y material para reconocer el derecho a recurrir del fallo de los Tribunales. A la crítica se adhieren algunas percepciones sobre la doble instancia en el Derecho Procesal Administrativo Comparado.

## Keywords

appeal  
double instance  
unconstitutionality  
administrative litigation  
effective judicial protection

## Abstract

The statement describes one of the structural and normative deficiencies that the Ecuadorian contentious-administrative jurisdiction has maintained since 1968, namely, a scenario of systematic regression of the rights of citizens litigating against the State, caused by procedural disparity that distorts the very conception of Ecuador as a Constitutional State of Rights and Social Justice. The essay advances as its central premise the normative insufficiency of the Código Orgánico General de Procesos (COGEP) to guarantee the right to effective judicial protection, a deficiency that may be construed as an unconstitutional omission, due to its formal and material inadequacy in recognizing the right to appeal against decisions rendered by administrative courts. The critique is complemented by selected reflections on the double instance within comparative administrative procedural law.

(\*) Abogado. Magister en Derecho Administrativo. Profesor Titular de Derecho Procesal Administrativo, Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL), Ecuador. Integrante del Grupo de Investigación Derecho, Administración Pública y Globalización, UTPL. Candidato a Doctor en Derecho Administrativo Iberoamericano, Universidad de la Coruña, España. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6960-2910>

## I. Introducción

La tramitación del proceso contencioso-administrativo ecuatoriano aún con las reformas introducidas por nuestra Ley Procesal (COGEP) publicada en el Registro Oficial 506 del 22 de mayo de 2015, continúa arrastrando vacíos legales por la indeterminación e insuficiencia para regular lo atinente a la apelación de la sentencia.

Lo dicho refleja una desconexión con normas constitucionales de *numerus clausus* como la del artículo 75, que le reconoce a toda persona el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; o la del artículo 76, que ampara el debido proceso a través de sus garantías y específicamente la prevista en el literal m): “recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”; y la del artículo 82, que tutela el derecho a la seguridad jurídica, fundamentado en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

En la misma línea, esta restricción en la garantía de la apelación de la sentencia controvierte uno de los objetivos que la jurisdicción contencioso-administrativa persigue y que expresamente reconoce el COGEP en el artículo 300 y que es la tutela los derechos de todas las personas.

La imposibilidad de apelar un fallo cuando se presume es injusto, por ser nuestros Tribunales Contencioso-Administrativos de única instancia<sup>1</sup>, también muestra hasta cierto punto señales de arbitrariedad del sistema<sup>2</sup> y concentración del poder para administrar justicia sin derecho a la apelación ante un nivel superior.

---

(1) EC Corte Constitucional. “Sentencia”. En juicio N° 011-16-SIS-CC ha referido: “b.11 De la decisión que emita el tribunal contencioso administrativo, no podrá interponerse ningún recurso en tanto se trata de un proceso de única instancia. Sin embargo, en el caso en que las partes procesales consideren que el auto resolutorio es vulneratorio de sus derechos constitucionales, pondrán dicho particular en conocimiento de la Corte Constitucional ya sea a través de una acción extraordinaria de protección”. Por su parte la Sala Especializada de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso extraordinario de casación N° 17811-2013-7575, ha señalado: “Consecuentemente el litigio ha versado sobre la declaratoria de derechos, por consiguiente, se está frente a un proceso de conocimiento, cuya sentencia en materia contencioso-administrativa pone fin a dicho proceso jurisdiccional de modo definitivo, porque los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo son de única instancia (...)”.

(2) La tesis del empoderamiento o la arbitrariedad de los jueces cae completamente mediante los propios mecanismos internos del poder judicial, así como por su especial forma de organización. Es decir, la jerarquización de instancias, que, en conjunto con el derecho al doble juzgamiento, y el derecho al juez natural predeterminedo, constituyen una garantía que hace en todo momento imposible, el sostenimiento absoluto de esta tesis, pues, de cierto modo, las posibles decisiones arbitrarias de determinado juez por estar desapegadas a Derecho pueden ser expulsadas de la lógica del ordenamiento jurídico mediante el propio sistema judicial (Sosa, 2022, pp. 375-411).

## II. Antinomias por la inexistencia de la segunda instancia en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa Ecuatoriana

La contradicción normativa que sostengo existe entre el COGEP y la Constitución de la República del Ecuador (CRE) ya que el primero impide procesalmente la posibilidad de presentar el recurso de apelación de la sentencia expedida por los Tribunales Contencioso-Administrativos, aun cuando la Carta Magna expresamente ordena la observancia de la garantía de recurrir del fallo o resolución, siendo coherente con instrumentos de rango internacional como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, que en su artículo 8, numeral 2, literal h) reconoce “el derecho a recurrir del fallo ante juez o tribunal superior”.

Aunque “tradicionalmente se ha querido buscar el fundamento de los recursos en la necesidad de mitigar la inevitable falibilidad humana” (Gimeno Sendra, 2004, p. 551), hay que reconocer que “es patente que la razón del establecimiento de los recursos no puede ser tan solo la corrección de los errores judiciales, sino también la de dar respuesta a la insatisfacción de los litigantes con la resolución judicial dictada, pues no en vano la revisión no se produce de oficio, sino siempre a instancia de alguna de las partes recurrentes” (Ortells Ramos, 2018, pp. 157-178).

La inexistencia de la segunda instancia en cualquier jurisdicción dígame lo que se diga, deriva en un estado de indefensión<sup>3</sup>, porque “se sitúa a las partes en una posición de desigualdad y se impide la aplicación efectiva del principio de contradicción” (Agúndez Fernández, 1996, p. 110), sin derecho a que el proceso pueda ser revisado por un órgano superior.

La doble instancia como lo ha reiterado la doctrina, es consustancial a la tutela judicial efectiva, los derechos del litigante se fortalecen bajo un sistema de pluralidad de grados que asegura un segundo pronunciamiento sobre el asunto que es objeto de debate. En este sentido el profesor Morales Molina (1978, p. 542) ha precisado lo siguiente:

(...) representa para los asociados una garantía desde tres puntos de vista:  
a. En cuanto a juzgamiento un juicio reiterado hace posible la corrección de los errores del inferior: b. En cuanto las dos instancias están confiadas a jueces diferentes, lo que propicia la imparcialidad; c. En cuanto al superior se considera más idóneo que el inferior por su preparación y experiencia, pues debe reunir mayores requisitos para reunir el cargo.

---

(3) En España, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo entienden por indefensión una limitación de los medios de defensa imputable a una indebida actuación de los órganos judiciales, que no se produce por cualquier infracción de las normas procesales, pues debe consistir en un impedimento del derecho a alegar y demostrar en el proceso los propios derechos, o la posibilidad de replicar dialécticamente a las posiciones contrarias (SSTC 64/1986 y 98/1997).

Lo que estimo puede configurar como una omisión del legislador ecuatoriano es la imprecisión normativa de lo preceptuado en el artículo 250 del COGEP que taxativamente es como sigue:

Se concederán únicamente los recursos previstos en la ley. Serán recurribles en apelación, casación o de hecho las providencias con respecto a las cuales la ley haya previsto esta posibilidad. La aclaración, ampliación, revocatoria y reforma serán admisibles en todos los casos, con las limitaciones que sobre la impugnación de las sentencias y autos prevé esta Ley.

La norma antes transcrita excluye la posibilidad de interponer un recurso de apelación de la sentencia contencioso-administrativa, porque la referida ley procesal no regula su procedencia en esta materia, y aunque ha sido de frecuente justificación alegar que este recurso no es absoluto, y que su reconocimiento depende de la configuración legislativa interna, se puede asumir que no ha sido una cuestión de tratamiento prioritario para la Legislatura, situación que *prima facie*, admite plantear que ha existido una omisión legislativa en este caso.

Con esta reflexión y del tenor literal del artículo 250 (COGEP) que se analiza, los recursos horizontales que únicamente proceden de la sentencia y que son resueltos por el mismo Tribunal que la ha dictado, son los de aclaración, ampliación, revocatoria y reforma; y el recurso vertical de casación que lo conoce y resuelve la Corte Nacional de Justicia, a través de la Sala Especializada de lo Contencioso-Administrativo.

En la dirección del análisis propuesto se puede afirmar que el ámbito competencial de los Tribunales-Contencioso-Administrativos es restrictivo, a lo que se agrega que el COGEP y el Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) han sido bastante imprecisos al no definir expresamente la competencia que estos tienen para resolver en única instancia; aclaración que sí la hizo mientras estuvo vigente, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1968<sup>4</sup>.

---

(4) EC. 1968. *Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. Registro Oficial 338, de 18 de marzo. Artículo 10.- (Sustituido por el Artículo 1º N°3 del D.S. 1077, R.O. 392, 17IX1973 y añadido el tercer inciso del literal b) por el Artículo 1º del D.S. 611, R.O. 857, 31VIII1975). 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 aquella. 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.

### III. La inadecuación formal y material del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) a la Constitución de la República del Ecuador (CRE) configura como una inconstitucionalidad por omisión

Frente a la imposibilidad de ejercer el derecho a recurrir o al doble conforme en la jurisdicción contencioso-administrativa ecuatoriana, cabe plantear si nos encontramos frente a un caso de inconstitucionalidad por omisión. El presupuesto de hecho necesario para que podamos hablar de inconstitucionalidad por omisión es “la inactividad del órgano legislativo en cumplir dentro de un plazo predeterminado por la Constitución o dentro de un plazo que pueda estimarse razonable, una obligación o encargo concreto atribuido a él por la norma fundamental de manera tal que se imposibilite la ejecución de las garantías contenidas en ella” (Bulnes, 2006, pp. 251-264).

La imposibilidad de ejercer el derecho a recurrir que bien puede figurar como una flagrante violación de un derecho fundamental como lo es el de la tutela judicial efectiva, también se aproxima a recaer en el incumplimiento de la garantía constitucional expresamente reconocida en el artículo 84 de la CRE:

La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

La dogmática constitucional ecuatoriana desde el año 2008 se ha estructurado bajo el modelo argumentativo del estado constitucional de derechos y justicia social y para su comprensión (a veces difícil para el jurista extranjero), se han ido formulando tecnicismos como el “neoconstitucionalismo transformador” para ayudar a interpretar el contenido de la Constitución; sobre esto el profesor Avila Santamaría (2011, pp. 14-15) sostiene importantes premisas:

El problema que tenemos, al menos quienes nos hemos formado desde una tradición normativa formal, es que las nuevas instituciones de la Constitución de Montecristi no han sido creadas ni desarrolladas por juristas sino por movimientos sociales, en particular el indígena, y que la comprensión de éstas requiere de la ayuda de otras disciplinas científicas, como la antropología, la economía política, los estudios culturales y la sociología. En otras palabras, la doctrina para comprender la dimensión de las propuestas constitucionales no la encontramos en librerías jurídicas sino en otras fuentes no formales.

La desmedida ambición garantista de la CRE que teóricamente resulta positiva, redundante en ilusión por la impotencia estatal para garantizar lo que esta normativa promete. Por ello resulta paradójico que, aun cuando nuestra Constitución, dentro

de los derechos de protección, donde yacen reconocidas las garantías del debido proceso y particularmente el derecho a recurrir el fallo, no pueda ser de efectivo cumplimiento, porque la normativa específica (COGEP), no es asistemática en la regulación del recurso de apelación de la sentencia expedida por los Tribunales Contencioso-Administrativos.

La adecuación formal y material del COGEP a la normativa constitucional y al bloque de constitucionalidad interamericano no se ha producido. En consecuencia, la insuficiencia normativa genera una merma de condiciones procesales mínimas para ejercer como corresponde el derecho a la tutela judicial efectiva y afecta al principio de supremacía constitucional; principio este último, que en sentido material, implica la superioridad en el contenido y la exigencia de compatibilidad entre el contenido de las normas jurídicas infraconstitucionales y los principios y valores que constan en la Constitución; y en el sentido formal, la exigencia de que las normas infraconstitucionales sean dictadas en la forma y siguiendo los procedimientos establecidos en la Constitución (Oyarte, 1999, p. 79).

La dignidad del ser humano dentro de un proceso judicial, si bien ha de ser sopesada en virtud del bien jurídico afectado (vida, libertad, salud, estabilidad laboral), tampoco puede constreñirse a ser apreciada en su máxima dimensión únicamente desde algunas aristas del Derecho, por ejemplo, en Ecuador el principio del doble conforme ha sido desarrollado en el ámbito penal, habiéndose expedido desde la Corte Nacional de Justicia una regulación específica a través de la Resolución N° 04-2022 para la procedencia de este recurso especial:

Artículo 1º-Finalidad- Las presentes normas tienen por finalidad garantizar el derecho al doble conforme reconocido en la Constitución de la República del Ecuador y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Dichas disposiciones serán de aplicación obligatoria hasta que la Asamblea Nacional regule dicho recurso en el Código Orgánico Integral Penal.

Artículo 2º-Objeto- Este recurso especial tiene por objeto la revisión integral de las sentencias condenatorias dictadas por los Tribunales de apelación y por los Tribunales de casación de las Salas Especializadas competentes de la Corte Nacional de Justicia, cuando en dichas sentencias se declare por primera vez la culpabilidad de una persona procesada. El Tribunal competente al conocer este recurso especial podrá revisar de forma íntegra la sentencia impugnada, incluyendo la determinación de los hechos, interpretación y aplicación del Derecho, así como la valoración de la prueba.

No se objeta la forma en que el Estado a través de la ley penal garantiza el ejercicio del derecho al doble conforme; lo cuestionable es que el mismo Estado no extienda el paraguas para tutelar los derechos del ciudadano que litiga en la jurisdicción contencioso-administrativa y permita la recurrencia del fallo ante un órgano superior, porque el derecho a la impugnación no se restringe a zonas específicas, éste se irradia a la totalidad del espacio jurídico, tal como se aprecia en la concisa definición proporcionada por Jordan (2014, p. 15):

La impugnación es un derecho reconocido tanto en los instrumentos internacionales como en la norma suprema y ha sido concebida como una garantía primordial que permite en el marco del debido proceso y de la tutela judicial efectiva, que la persona justiciable pueda comparecer ante las instancias y jueces competentes con la finalidad de ejercitar su derecho a la defensa y recurrir cualquier fallo que le sea adverso. La impugnación puede ser definida, como aquel derecho abstracto con el que cuentan las partes procesales para contradecir o refutar una decisión judicial, con la cual no se encuentran de acuerdo, debido a que la misma le causaría un agravio al encontrarse afectada de error o vicio, y que tendrá por objeto revocar o anular la decisión jurisdiccional.

El fundamento del derecho para impugnar el fallo tiene raigambre supranacional por cuanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 8.2h sobre las garantías del debido proceso señala que durante la sustanciación de una causa toda persona tiene derecho en plena igualdad a “recurrir del fallo ante juez o tribunal superior”; así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 2.3 refiere que toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados, podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales.

Estas normas se han adaptado a la CRE que en su artículo 76 numeral 7, literal m) reconoce que, en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso, que incluirá garantías básicas entre éstas la de recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

Cabe pues, formular una razonable crítica al por qué no se ha desarrollado y concretado en el COGEP, la factibilidad de interponer un recurso de apelación de la sentencia expedida por los Tribunales Contencioso-Administrativos.

La presunta inconstitucionalidad por omisión que se aduce la sustento desde mi reflexión personalísima, en la negligencia legislativa para regular en forma coherente y consistente dentro del COGEP la viabilidad para impugnar la sentencia mediante el recurso de apelación, a lo que se agrega la indiferencia del Consejo Nacional de la Judicatura que, aún con las facultades que la Constitución y su Ley Orgánica le reconocen, no ha planteado alternativas de reingeniería procesal en esta jurisdicción para ampliar la cobertura de atención a los usuarios y garantizar desde su estructura institucional el derecho de recurrir a segunda instancia.

Este presupuesto podría adherirse a lo que Hernández Valle (2003, pp. 179-186) ha definido como inconstitucionalidad por omisión relativa:

En las omisiones relativas el legislador al propulsar la norma para obedecer el mandato constitucional, favorece a ciertos grupos y olvida a otros o acuerda ventajas a unos que no son dispensadas a otros (Bazán, 2005, p. 253). En otros términos, existen preceptos y principios constitucionales que imponen al legislador la obligación de emitir una o un conjunto de normas que disciplinen algún aspecto del texto constitucional que allí sólo se encuentra delineado en sus rasgos más generales.

Lo antes anotado se afianza en el fundamento constitucional del artículo 436 numeral 10 que faculta a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad en la que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales; así como en lo previsto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) que regula lo atinente al control constitucional de las omisiones normativas en su artículo 128:

El control abstracto de constitucionalidad comprende el examen de las omisiones normativas, cuando los órganos competentes omiten un deber claro y concreto de desarrollar normativamente los preceptos constitucionales. Este control se sujetará al régimen general de competencia y procedimiento del control abstracto de constitucionalidad.

El control abstracto<sup>5</sup> de la constitucionalidad en Ecuador ha sido esquivo frente a las arbitrariedades de un sistema procesal mezquino con la jurisdicción contencioso-administrativa, y esto también implica responsabilidad compartida por la ausencia de voluntad y participación ciudadana y política, por ejemplo, para proponer una demanda de inconstitucionalidad por omisión<sup>6</sup> según lo faculta la LOGJCC en su artículo 77: la demanda de inconstitucionalidad puede ser propuesta por cualquier persona, individual o colectivamente.

---

(5) El control abstracto puede definirse como aquel que es ejercido para garantizar la adecuación de las normas que componen el ordenamiento jurídico al contenido de la Constitución. Se denomina abstracto porque se lleva a cabo supuestamente con abstracción de la aplicación concreta de la norma a una hipótesis de hecho determinada y se limita a resolver una discrepancia abstracta en torno a la conformidad o no de un texto normativo (sin importar si se aplica o nunca se ha aplicado) con el texto de la propia Constitución (Guerrero del Pozo, 2011, p. 69).

(6) EC. 2015. *Reglamento de sustanciación de procesos de competencia Corte Constitucional*, Registro Oficial Suplemento 613 del 22 de octubre. Artículo 86 -Trámite- La inconstitucionalidad por omisión, prevista en el artículo 436, numeral 10 de la Constitución, será declarada por el Pleno de la Corte Constitucional a petición de cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivos, bajo las mismas reglas de la acción pública de inconstitucionalidad. Además de los requisitos establecidos para la acción de inconstitucionalidad, la demanda de inconstitucionalidad por omisión, contendrá los siguientes: a) El señalamiento de las normas constitucionales presuntamente violadas por omisión; b) La identificación de la autoridad renuente a cumplir con los mandatos de la Constitución; c) La petición concreta de declaratoria de inconstitucionalidad por omisión señalando con claridad los efectos de la pretensión.

Un pronunciamiento de la Corte Constitucional para dar cumplimiento con lo preceptuado en el artículo 129, numeral 2 de la LOGJCC, en relación a las omisiones normativas relativas<sup>7</sup>, sería determinante para frenar la inercia procesal derivada de la imposibilidad de impugnar la sentencia contencioso-administrativa.

#### **IV. La doble instancia en el proceso contencioso-administrativo, algunas percepciones en el Derecho Procesal Comparado**

Al año 2026, la visión reduccionista y peyorativa de actores políticos sobre la especialización de los jueces unipersonales en la jurisdicción contencioso-administrativa ecuatoriana, puede ser una de las razones de su inexistencia. La resistencia ha visto inviable una reforma por considerar que los tecnicismos y abstracciones jurídicas de las controversias únicamente pueden ser abordados y resueltos por los tribunales especializados y no por jueces de primer nivel o instancia.

Esta fue una de las tensiones identificadas en España en 1998 con la expedición de la Ley 29/1998, de 13 de julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuando en la exposición de motivos se decía que:

Ciertamente, la complejidad técnica de muchos de los asuntos y la trascendencia política de otros que habrían de enjuiciar a tenor de dicha cláusula ha dado origen a una larga controversia, que era necesario resolver para implantar definitivamente los Juzgados<sup>8</sup>. Sin embargo la reforma<sup>8</sup> ocurrió y, aún con las críticas que puedan persistir, el sistema se fortaleció para dar respuesta oportuna y prolija a quienes por vía del recurso han buscado el reconocimiento de sus derechos.

El profesor Muñoz Aranguren (2018) reflexiona sobre la conveniencia de la doble instancia en España y los aciertos que el modelo ha mostrado con los juzgados unipersonales:

Es cierto que el modelo español contencioso-administrativo ha asignado tradicionalmente el conocimiento de recursos contra los actos administrativos a órganos judiciales colegiados, siguiendo así la inspiración del modelo francés, para el que la independencia judicial se entiende mejor protegida,

(7) EC. 2009. *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, Registro Oficial Suplemento 52 del 22 de octubre. (...) Las omisiones normativas tendrán los siguientes efectos: (...) 2. En el caso de las omisiones normativas relativas, cuando existiendo regulación se omiten elementos normativos constitucionalmente relevantes, serán subsanadas por la Corte Constitucional, a través de las sentencias de constitucionalidad condicionada.

(8) España, Ley 29/1998 de 13 de julio Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Exposición de Motivos (III. Los órganos de la Jurisdicción y sus competencias). Esta reforma aborda el problema con decisión y con cautela a la vez. Define la competencia de los Juzgados mediante un sistema de lista tasada. En la elaboración de esta lista se ha tenido en cuenta la conveniencia de atribuir a estos órganos unipersonales un conjunto de competencias relativamente uniformes y de menor trascendencia económica y social, pero que cubren un elevado porcentaje de los recursos que cotidianamente se interponen ante los órganos de la Jurisdicción. De esta manera es posible aportar remedio a la saturación que soportan los Tribunales Superiores de Justicia, que se verán descargados de buen número de pleitos, aunque conservan la competencia para juzgar en primera instancia los más importantes a priori y toda la variedad de los que se incluyen en la cláusula residual, que ahora se traslada a su ámbito competencial.

aunque pueda parecer paradójico, cuando el juez no actúa en solitario. Pero dado que esa prevención no existe ya en el derecho procesal español, ni siquiera en la jurisdicción contenciosa -y buena prueba es el razonable buen funcionamiento de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo- no parece haber razones que desaconsejen que los asuntos actualmente atribuidos, en única instancia, a la Audiencia Nacional o a los Tribunales Superiores de Justicia, pasen a serlo en primera instancia a los juzgados contencioso-administrativo unipersonales. Además, precisamente mediante la instauración generalizada de la doble instancia se permitiría, a través del recurso de apelación, la revisión de esas resoluciones por parte de tribunales colegiados.

En Ecuador ha sido determinante el bloqueo que desde la función legislativa se ha promovido para postergar la reorganización del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Aumentar el gasto público para crear juzgados es un desafío en cualquier Estado, y, además de la ingente inversión<sup>9</sup> implica reformas parciales, necesariamente el tránsito a un nuevo modelo exige voluntad política, reingeniería competencial y tiempo para evaluar los beneficios.

La distribución de los tribunales territorialmente evidencia inequidad y distancia entre la Administración de Justicia y el pueblo, percepciones que traen consigo inconformidad por una jurisdicción especializada que por las limitaciones del sistema procesal, tarda en resolver y en hacer ejecutar lo juzgado; Aquí bien cabe la reflexión de Raúl Bocanegra (2003, p. 6) cuando dice que “con toda seguridad es preferible en términos generales un sistema judicial de no muy buena factura técnica pero que dé satisfacción a las necesidades de los ciudadanos, es decir, que los ciudadanos lo reconozcan cercano, antes que otra estructura judicial más depurada técnicamente pero que no les inspire la suficiente confianza”.

Se ha tratado de justificar que los derechos del ciudadano que controvierte con la Administración se encuentran plenamente resguardados porque puede activar medios de impugnación en la vía gubernativa dentro del procedimiento administrativo, como el de apelación o el extraordinario de revisión, recursos que son resueltos por la misma Administración, y que por ello, en el proceso judicial sustanciado ante el Tribunal, no sería indispensable apelar la sentencia ante un órgano jerárquicamente superior.

En Ecuador los Órganos de la Administración Pública que conocen recursos en sede gubernativa (apelación y extraordinario de revisión) no tienen funciones jurisdiccionales y sus resoluciones tienen calidad de actos administrativos impugnables en sede judicial; esto para distinguir el matiz de la justicia administrativa que se aprecia en otros países,

---

(9) Es evidente que el valor económico de un litigio casi siempre guarda una directa relación con el coste que tanto para el Estado como para las partes implica su resolución jurisdiccional. Esto último es innegable: los honorarios del letrado, los aranceles del procurador y otros eventuales gastos procesales casi siempre son *ceteris paribus* más elevados cuanto mayor es dicho valor (Doménech, 2016, s.f.).

por ejemplo en Chile<sup>10</sup>, donde el sistema jurídico reconoce la existencia de órganos administrativos que ejercen jurisdicción y que se conciben como tribunales de primera instancia en algunas materias.

Las instituciones que integran la Administración Pública en Ecuador, salvando naturalmente excepciones, carecen de credibilidad y confianza legítima, la corrupción es un fenómeno que fácilmente irrumpe en la esfera de los poderes públicos y puede incidir en las decisiones de órganos administrativos que resuelven los recursos, en los que, dicho sea de paso, los ciudadanos cada vez confían menos.

En esta línea me parece que calzan las críticas del profesor Tomás-Ramón Fernández cuando dice que “los recursos administrativos no sirven para nada. Debería suprimirse la obligatoriedad del de alzada. Que los utilice el que quiera, pero servir, lo que se dice servir, no sirven para nada, más que para perder el tiempo, a menos que medie un cambio del gobierno, estatal, autonómico o municipal” (2023, p. 77).

Bajo las consideraciones anotadas previamente los ciudadanos que estiman afectados sus derechos por actuaciones o inacciones administrativas, perciben que es más conveniente la impugnación por vía judicial mediante la acción contenciosa a sabiendas que el proceso puede tardar, pero conservan la aspiración de que en sede jurisdiccional la decisión que se adopte pueda ser la que idealizan desde sus aspiraciones subjetivas legítimas.

Los jueces de primera instancia no solucionarán integralmente las trabas procesales de la jurisdicción contencioso-administrativa ecuatoriana, sin embargo, pueden provocar un cambio de paradigma trascendente en la relación jurídico-procesal. Por ejemplo, como señala Muñoz Aranguren (2018, pp. 157-178) “la posibilidad de interponer un recurso devolutivo contra una resolución sirve de acicate para que el juzgador a quo reflexione sobre la corrección de su propio juicio y para que se cuide de motivar adecuadamente su decisión, que en otro caso podría ser revocada, con el consiguiente coste reputacional”.

Con acierto el profesor Tomás Ramón Fernández ha reconocido el esfuerzo de los jueces unipersonales en España<sup>11</sup> que, desde su inicio y hasta ahora, han sido cuestionados por algunos sectores.

---

(10) En el Derecho Chileno también existen un conjunto de órganos que integran la propia Administración del Estado y que desarrollan, según la terminología de la doctrina nacional, “funciones jurisdiccionales”, en ámbitos específicos de la actividad administrativa. Así, el legislador establece como “tribunales de primera instancia”-y los denomina así en muchos casos o los concibe así al menos- a jefes superiores de servicio o unidades administrativas, para que resuelva las controversias jurídicas generadas entre ese mismo órgano de la administración estatal y un particular, considerando la resolución emitida, para todos los efectos legales, como una sentencia de primera instancia (Ferrada Bórquez, 2014, p. 157).

(11) En mi opinión, los jueces situados al frente de los juzgados provinciales de lo contencioso-administrativo se han ganado un lugar, quizás porque nacieron contra corriente y eso les obligó a hacer un esfuerzo y a estudiar por su cuenta lo que nadie les había exigido aprender antes. Esta ausencia del derecho administrativo en los procesos selectivos que dan acceso a la carrera judicial no tiene a estas alturas ninguna justificación. Lo más probable es que un juez o un abogado en toda una larga vida profesional no se encuentre nunca con un censo reservativo; es imposible, sin embargo, que no se tropiece con una licencia municipal. Y, sin embargo, seguimos igual que hace cien años, ignorando todo lo que no sea derecho civil y derecho penal (Fernández, 2023, pp. 74-79).

La diferencia es que España cambió el modelo hace más de veinte años y en Ecuador aún divagamos sobre los riesgos de asignar a jueces de primer nivel la altísima responsabilidad de conocer y resolver estas controversias, pero precisamente son estas disrupciones las que pueden transformar y entendemos no en forma absoluta, las realidades procesales en los sistemas jurídicos. Así lo intuimos de lo ocurrido con las legislaciones iberoamericanas que tempranamente replantearon y continúan proponiendo reestructurar la jurisdicción contencioso-administrativa para provocar mejoras y responder a nuevas tipologías de conflictos en este orden.

En esta dirección nos da luces la reflexión de Luis María Díez-Picazo (2023, p. 29), quien comparte valiosas consideraciones en torno a la modificación del modelo jurisdiccional español, afirmando la conveniencia de diseñar una generalización de la doble instancia:

Es preciso ver con claridad que el recurso de apelación juega un papel crucial para administrar justicia de manera correcta y efectiva. No debería nunca ser concebido como un mero complemento; es decir, como una simple mejora del sistema, en vez de un elemento consustancial o definitorio del mismo. La importancia fundamental del recurso de apelación se percibe al reparar -entre otros- en datos tales como que las sentencias de instancia a menudo han de basarse en valoraciones de hecho complejas y, desde luego, no unívocas ni automáticas; que los vicios de procedimiento, como se dejó apuntado anteriormente, distan de ser infrecuentes; o que no es excepcional que los órganos jurisdiccionales de instancia, deliberadamente o por desconocimiento, se desvíen de los criterios jurisprudenciales establecidos. Estos problemas solo pueden ser remediados con un medio de impugnación que, lejos de tener como finalidad la elaboración de doctrina jurisprudencial, permita un adecuado control de la apreciación de las pruebas y de la aplicación de las normas hechas por los órganos jurisdiccionales de instancia. Y esto exige que el acceso a la apelación sea suficientemente amplio y, sin duda alguna, reglado.

Las controversias y el volumen de conflictos derivados de las relaciones con las administraciones públicas y las privadas que actúan en delegación de la potestad estatal, podrían ser tratados como se ha normado en legislaciones como la española<sup>12</sup>,

---

(12) La LJCA reconoce competencias a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en función de la Administración Pública de que procede la actuación administrativa objeto de impugnación-Administración local, Administración autonómica, Administración periférica del Estado y de las Comunidades Autónomas, Administración Institucional y corporativa a ellas vinculada y Administración electoral. Este criterio se combina con el de la jerarquía del órgano del que procede la actuación administrativa, o con el del ámbito territorial en que ejerza su competencia, o con la materia o sector de la actividad administrativa sobre la que la actuación recaiga, o con la extensión de los efectos del acto o su entidad económica. Trata con ello de lograrse que quede residenciada en estos Juzgados la competencia para el conocimiento de las pretensiones contra los actos, inactividades o actuaciones constitutivas de vía de hecho de órganos de las citadas Administraciones que puedan considerarse de menor relevancia o complejidad.

definiendo competencias de jueces de lo contencioso-administrativo de primer nivel con criterios que atiendan el origen de la actuación administrativa impugnada.

Los límites para evitar el abuso del derecho a recurrir también es un parámetro a observar en la legislación procesal comparada, como por ejemplo la argentina (CPCA, artículo 55, inc. 2), en donde no todas las sentencias son apelables, “como una forma de evitar que el demandado dilate el proceso, exigiendo un dispendio innecesario de la función jurisdiccional del Estado” (Hutchinson, 2009. p. 276).

La cuantía como presupuesto para la procedencia del recurso de apelación, como se lo ha concebido en la legislación española, aunque también con críticas<sup>13</sup>, se aprecia como un límite procesal configurado técnicamente y previsto para garantizar el derecho a la doble instancia de los recurrentes y evitar su abuso. Sobre la cuantía<sup>14</sup> a efectos de interponer el recurso de apelación, el profesor Muñoz Aranguren (2018, pp. 157-178) ha referido:

Sin embargo, los recurrentes cuyos asuntos, en razón de la materia, se asignen por la LJCA a los Juzgados unipersonales -ya sean Juzgados de lo Contencioso-Administrativo o Juzgados Centrales-, gozarán del derecho a una doble instancia cuando la cuantía del asunto exceda de 30.000 euros y, además, con independencia de su cuantía, siempre que la sentencia recurrida declare la inadmisión del recurso, cuando sea dictada en un procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, cuando resuelvan litigios entre Administraciones públicas o resuelvan impugnaciones indirectas de disposiciones generales. De igual forma, todos los justiciables –administrados y Administración– podrán recurrir los autos dictados en la pieza de medidas cautelares o los recaídos en ejecución de sentencia, entre otros (artículo 80 LJCA).

---

(13) Es inequívoca, así, la vocación del legislador español de hacer descansar el sistema de recursos sobre la cuantía, lo que llega al paroxismo en 2011. A este respecto hay que decir sin ambages que se trata de un criterio tosco y arcaico y, desde luego, difícilmente justificable en una democracia moderna. Varias razones sustentan esta tajante afirmación. La primera y más obvia es que una misma cantidad de dinero no significa lo mismo para personas distintas. A ello se debe añadir algo menos visible: una misma cantidad de dinero tampoco significa lo mismo en distintos sectores del ordenamiento jurídico. Por poner un ejemplo real, la elevación de la cuantía mínima a 600.000 euros dejó automáticamente fuera del recurso de casación toda la litigiosidad en un sector tan relevante y fértil en novedades como la protección de datos, por la sencilla razón de que el monto máximo de las multas legalmente previsto en este sector era de 300.000 euros; cantidad, por lo demás, muy alejada del panorama vital de la mayoría de los ciudadanos. Hay, en fin, una razón más por la que la cuantía no es un buen criterio: la historia enseña que algunas de las sentencias más innovadoras se producen en litigios de escasa cuantía. Baste el ejemplo de *Costa c. Enel* (6/64), de 15 de julio de 1964, que tuvo su origen en la factura de electricidad de un abogado milanés (Díez-Picazo, 2023, pp. 13-33).

(14) Tribunal Superior de Justicia. 2006. “Sentencia de 30 de marzo, Madrid, (JUR 2006, 203341). “Las prevenciones legales en materia de cuantía han de ser aplicadas en función de la real entidad material de la cuestión litigiosa, siendo irrelevante a los efectos de la inadmisión el hecho de que el recurso de apelación haya sido admitido en la instancia, que el asunto se haya tramitado como de cuantía indeterminada, o que se haya hecho el ofrecimiento del recurso de apelación al notificarse la sentencia”.

Los ejemplos de otros sistemas comparados dan cuenta de la funcionalidad de la doble instancia aún con las falencias que en todo modelo judicial pueden persistir; no en vano, Estados con histórico y eficiente desarrollo de instituciones jurídicas mantienen en su legislación este esquema;

En Italia los Tribunali Amministrativi Regionali (TAR) en primera instancia y el Consiglio di Stato para apelación; en Francia, en primera instancia los recursos contencioso-administrativos son resueltos por el correspondiente Tribunal administratif, siendo su resolución apelable ante la Cour administrative d'appel; en Reino Unido se puede recurrir a segunda instancia con el leave to appeal (Muñoz Aranguren, 2018); sucede también en Alemania, en cada land hay varios órganos de primera instancia (colegiados) llamados Verwaltungsgerichte y un único Tribunal Superior administrativo de apelación Oberverwaltungsgericht, quedando en el ámbito federal como órgano de casación el Bundesverwaltungsgericht (Bocanegra Sierra, 2003, p. 37).

## V. Conclusiones

El proceso contencioso-administrativo en Ecuador como se ha dicho, es un escenario de improbabilidades, de lento desarrollo y sujeto también a presiones políticas en algunos casos. Sin embargo, estoy convencido que es el escenario en el que puede defenderse con mayor estrategia el ciudadano, en un terreno que de cierta forma no se encuentra demasiado inclinado a los intereses de la Administración o al menos se aguarda, que los juzgadores propicien un equilibrio racional entre los poderes públicos y los derechos del accionante.

La dilación del proceso contencioso administrativo ecuatoriano es producto del modelo concentrador de justicia. La doble instancia, como se ha visto, no existe, las garantías del debido proceso se reconocen parcialmente por cuanto la apelación de la sentencia procesalmente no es viable.

La casación no es segunda instancia, a través del recurso en cuestión, la Corte Nacional de Justicia no puede revisar la integralidad del proceso, y la acción extraordinaria de protección, únicamente procede cuando se ha demostrado haber agotado los recursos ordinarios y extraordinarios, salvo que éstos sean ineficaces o inadecuados o que la falta de interposición de éstos no fuera atribuible a la negligencia del titular del derecho constitucional vulnerado.

Se ha cuestionado la inexistencia del recurso de apelación en la jurisdicción contencioso-administrativa ecuatoriana e identificado que el índice de litigiosidad y sobrecarga procesal es un hecho bastante similar en el sistema iberoamericano sin atribuir que esto se deba a las recurrentes demandas de los ciudadanos, y también

se ha reflexionado sobre la complejidad de reorganizar la estructura de la planta judicial con un modelo desconcentrado de administración de justicia que propicie en la practicidad la función del recurso de apelación como garantía de quienes inconformes con el fallo, sienten la afectación de sus intereses.

En líneas generales en Ecuador, la inmadurez del sistema jurídico por lo menos en materia contencioso-administrativa es irrefutable, las recepciones normativas o adaptaciones de leyes externas han mostrado la dificultad de fortalecer un modelo procesal que atienda y resuelva los escenarios del conflicto entre el Estado y los particulares.

El diseño endogámico de la justicia contencioso-administrativa en Ecuador, afianzado en recepciones normativas a partir de 1968 con la expedición de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que atribuyó competencias en única instancia a órganos pluripersonales como los Tribunales, ha funcionado como un dogal ideológico que ha negado prepotentemente la reorganización de esta jurisdicción, la dinamia del sistema y hasta el debate sobre la creación de unidades judiciales especializadas de primera instancia.

## VI. Referencias

Agúndez Fernández, A. (1996). *El recurso de casación contencioso-administrativo*. Comares.

Ávila Santamaría, R. (2011). *El neoconstitucionalismo transformador: el Estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Editorial Abya – Yala.

Bazán, V. (Ed.). (2005). *La Jurisdicción Constitucional*. Centro de Estudios Constitucionales. Universidad de Talca.

Bocanegra Sierra, R. (2003). Consideraciones sobre la planta de la jurisdicción contencioso-administrativa (modelo español y modelos comparados). *Revista de Administración Pública*, (161), 35-45.

Bulnes Aldunate, L. (2006). La inconstitucionalidad por omisión. *Estudios Constitucionales*, (1), 251-264.

Código Orgánico General de Procesos (2015). *Registro Oficial 506*, 22/05/2015.

Constitución de la República del Ecuador (2008). *Registro Oficial 449*, 20/10/2008.

Díez-Picazo, L. M. (2023). Sobre la estructura de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. *Revista de Administración Pública*, (220), 13-33.

Doménech Pascual, G. (2016). Tasas judiciales y principio de igualdad. *Almacén de Derecho*. 24 de octubre.

<https://almacenederecho.org/tasas-judiciales-principio-igualdad>

Fernández, T. R. (2023). Un acuerdo básico sobre la necesidad de reformar la estructura de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. *Revista de Administración Pública*, (220), 74-79.

Ferrada Bórquez, J. C. (Ed.). (2014). *La Justicia Administrativa en el Derecho Chileno*. Editorial Jurídica Venezolana.

Gimeno Sendra, V. (2004). *Derecho Proceso Civil I*. Colex.

Guerrero del Pozo, J. (Ed.). (2011). *Aproximación al Control Abstracto en el Ecuador. La acción de inconstitucionalidad*. CEDEC.

Hernández Valle, R. (2003). Las omisiones legislativas y los derechos prestacionales. *Estudios Constitucionales*, 1(1), 179-186. Centro de Estudios Constitucionales de Chile.

Hutchinson, T. (2009). *Derecho Procesal Administrativo*. (Tomo I. pp. 40-107). Rubinzal-Culzoni Editores.

Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (1968). *Registro Oficial* 338, 18/031968.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009). *Registro Oficial Suplemento* 52, 22/10/2009.

Montaña Pinto, J. (Ed.). (2011). *Apuntes del Derecho Procesal constitucional*. (Parte especial 2, Tomo 3).

Morales Molina, H. (1978). *Curso de derecho procesal civil*. (Tomo I). Editorial ABC.

Muñoz Aranguren, A. (2018). La deseable generalización de la doble instancia en la jurisdicción contencioso-administrativa. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (193) 157-178. Cívitas, Thomson Reuters.

Ortells Ramos, M. (2000). *Derecho Procesal Civil I*. Aranzadi, Cizur Menor.

Oyarte Martínez, R. (1999). *La Supremacía Constitucional. Derecho constitucional para fortalecer la democracia ecuatoriana*. Tribunal Constitucional / Fundación Konrad-Adenauer.

Pece y Morate, J. (2001). La fuerza vinculante de la jurisprudencia. *Estudios de Derecho Judicial*, (34), 15-108.

Reglamento de sustanciación de procesos de competencia Corte Constitucional (2015). *Registro Oficial Suplemento* 613, 22/10/2015.

Rodríguez-Arana Muñoz, J. y García Pérez, M. (Coord.). (2014). *La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Iberoamérica. Colección Derecho Público Iberoamericano*, (1). Editorial Jurídica Venezolana.

Sosa, J. (2022). Los principios y la jurisprudencia en el lenguaje creativo de los jueces. *Derecho Judicial, El derecho de creación judicial a la luz del siglo XXI*. E. de Porres Ortiz de Urbina (Ed.), 375-411.

Fecha de recepción: 27-01-2026

Fecha de aceptación: 06-03-2026