

**LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FALTA DE DOBLE CONFORME EN LOS PROCESOS  
CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS<sup>1</sup>**

**THE UNCONSTITUTIONALITY OF THE LACK OF DOUBLE CONFORMITY IN CONTENTIOUS-  
ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS**

Darel Jesús Longo Romero<sup>2</sup>  
jesuslongor@gmail.com

**RESUMEN**

Desde el 2008, el Ecuador cuenta con una Constitución garantista de derechos, sin embargo, en los procesos contenciosos administrativos las garantías del debido proceso se ven vulneradas. El hecho de que no exista la posibilidad de apelar las decisiones que provengan de los Tribunales Contenciosos Administrativos es claramente contrario a lo que mandan la Constitución y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos. En base a esto, el objetivo del presente trabajo de titulación es analizar la inconstitucionalidad de la falta de doble conforme en los procesos contenciosos administrativos, misma que se plasma, principalmente, en los artículos 256 y 266 del Código Orgánico General de Procesos. En este sentido, se analizará el proceso contencioso administrativo y el sistema de recursos que existen en la vía judicial; y, la inconstitucionalidad como tal del COGEP al no satisfacer la garantía del doble conforme.

**ABSTRACT**

Since 2008, Ecuador has had a Constitution that guarantees rights; however, in contentious-administrative processes, due process guarantees are breached. The fact that there is no possibility of appealing the decisions of the Contentious-Administrative Courts is clearly contrary to the provisions of the Constitution and the International Human Rights Treaties. Based on this, the goal of this paper is to analyze the unconstitutionality of the lack of double conformity in administrative contentious processes, which is reflected mainly in articles 256 and 266 of the General Organic Procedural Code. In this sense, the process of challenging administrative acts before the Administration itself (administrative justice); the contentious-administrative process and the system of remedies that exist in the judicial system; and, the unconstitutionality as such of COGEP by not satisfying the guarantee of double conformity, will be analyzed.

<sup>1</sup> Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de Abogado. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por Juan Pablo Aguilar.

<sup>2</sup> © DERECHOS DE AUTOR: Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política. Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

## **PALABRAS CLAVE**

Proceso Contencioso Administrativo –  
Doble Conforme – Inconstitucionalidad –  
Derechos Constitucionales – Derechos  
Humanos – Recurso de Apelación –  
Recurso de Casación

## **KEYWORDS**

Contentious-Administrative Procedure –  
Double Conformity – Unconstitutionality  
– Constitutional Rights – Human Rights  
– Appeal – Cassation

Fecha de lectura: XX de XXXXX de 2020

Fecha de publicación: XX de XXXXX de 2020

## **SUMARIO**

INTRODUCCIÓN.- 1. EL PRINCIPIO DE DOBLE CONFORME COMO GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO.- 2. RECURSOS EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO COMPARADO.- 3. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FALTA DE DOBLE CONFORME EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO.- 3.1 EL PRINCIPIO DE DOBLE CONFORME EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO.- 3.2 POR QUÉ EL RECURSO DE CASACIÓN NO SATISFACE LA GARANTÍA DEL DOBLE CONFORME.- 3.3 LA REFORMA INSUFICIENTE DE LOS ARTÍCULOS 256 Y 266 DEL CÓDIGO ORGÁNICO GENERAL DE PROCESOS.- 3.4 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD.- CONCLUSIONES.- BIBLIOGRAFÍA.

## **INTRODUCCIÓN**

Durante la ejecución de un contrato administrativo, cuyo objeto era el desarrollo e implementación de nuevas funcionalidades tecnológicas, la contratista solicitó una prórroga de plazo por demoras imputables a la empresa pública, la cual le fue negada. Ante esta negativa, la contratista solicita la suspensión del contrato por razones imputables a la empresa pública, la cual es de igual manera negada. En vista de esta segunda negativa, la contratista solicita la terminación de mutuo acuerdo entre las partes. Ignorando dicha solicitud, la empresa pública resolvió declarar la terminación unilateral y anticipada del contrato en

cuestión, y asignar el valor de las multas correspondientes al supuesto retraso e incumplimiento contractual.

Para el cobro de las multas y sus respectivos intereses, la empresa pública presentó una demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo, mismo que aceptó todas sus pretensiones. Ante este hecho – y al no tener otra opción – la contratista interpuso un recurso de casación en contra de la sentencia del Tribunal. Dentro de este Recurso Extraordinario de Casación la Corte Nacional de Justicia, en su Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, luego de realizada la audiencia, dictaminó lo siguiente:

[...] más allá de la forma en que se haya propuesto la demanda, y la pertinencia de sus pretensiones, en la sentencia impugnada que ha conocido esta Sala en la audiencia de casación respectiva, *se aprecian graves inconsistencias de orden fáctico y jurídico que encierran una confusión de gran envergadura doctrinaria y procesal; el error trascendental constituye la errada vinculación conceptual que se ha dado al objeto de la controversia y la extralimitación del mismo*, es así que para resolver el pago de las multas, se ha ratificado paralelamente el incumplimiento contractual. *De esta forma, la mentada sentencia se encuentra viciada de una motivación indebida, crasa y palmaria, que no puede ser subsanada, en virtud de que esta Sala se encuentra impedida de suplir una sentencia de instancia que es de competencia privativa del Tribunal ad-quo, lo que impide a esta Sala dictar una resolución de mérito respecto a la impugnación casacional [...]* (énfasis añadido).

En base a lo establecido, se puede observar la inminente necesidad de un recurso que revise las actuaciones de los Tribunales Contenciosos Administrativos, esto con el objetivo de conseguir la correcta valoración de la prueba y los hechos relacionados al desarrollo del contrato administrativo. Esta necesidad se ve plasmada en las palabras de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo que reconoce que “*se encuentra impedida de suplir una sentencia de instancia*”. Así mismo, se resuelve que la audiencia de juicio se vuelva a convocar y a celebrar con los mismos jueces que ya tienen un criterio formado y, por lo tanto, han perdido su imparcialidad. Esto provoca que varias garantías del debido proceso se verían afectadas al momento de volver a realizar un juzgamiento.

Esto es una muestra de que en la legislación ecuatoriana el derecho al doble conforme o *derecho a recurrir los fallos*, está siendo vulnerado. Por un lado, la Constitución de la República (“**Constitución**”), la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador (“**CCE**”) y los Instrumentos Internacionales ratificados por el Estado ecuatoriano reconocen y garantizan el derecho al doble conforme en todos los procesos judiciales; pero por el otro, el Código Orgánico General de Procesos (“**COGEP**”) restringe el acceso al recurso de

apelación en los procesos contenciosos administrativos. Ante esta problemática, el presente trabajo de titulación buscará demostrar que el ordenamiento jurídico actual se encuentra vulnerando el derecho al doble conforme y las posibles soluciones a esto. Para lograrlo, primero se establecerá la importancia del principio del doble conforme y su reconocimiento a nivel internacional y local. Después, se hará una breve exposición de cómo se ha tratado este asunto en el derecho comparado. Por último, y con todos los antecedentes analizados en las secciones precedentes, se analizará la inconstitucionalidad de la falta de doble conforme en los procesos contenciosos administrativos en el derecho ecuatoriano.

## **1. EL PRINCIPIO DE DOBLE CONFORME COMO GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO**

El debido proceso puede ser entendido como una garantía judicial que actúa a modo de barrera entre la correcta aplicación del derecho y la arbitrariedad en la administración de justicia. Esta garantía no ha sido abordada únicamente en la doctrina, sino que se ha convertido en una garantía judicial universal reconocida por varios tratados internacionales de derechos humanos.<sup>3</sup> En países como el nuestro, el principio de debido proceso se ha elevado al rango de norma constitucional.<sup>4</sup> Así, el artículo 76 de nuestra Constitución dentro del derecho a la defensa incluye el derecho a recurrir el fallo o resolución, mismo que se conoce también como *principio de doble conforme*.

El principio de doble conforme, no se limita simplemente a poder recurrir un fallo, sino que es el derecho a que se tenga una segunda voz sobre la decisión de un caso particular. En este sentido, Ferrajolis ha argumentado que esta garantía,

[...] es el reexamen, a pedido de parte, del primer juicio, lo que constituye una garantía esencial del ciudadano [...] Esta doble instancia es al mismo tiempo una garantía de legalidad y una

<sup>3</sup> Artículo 10, Declaración Universal de los Derechos Humanos, París, 10 de diciembre de 1948, ratificada por el Ecuador el 10 de diciembre de 1948. (“Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.”); Artículo 11 (“1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa. 2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.”); Ver, Artículo 14, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Nueva York, 16 de diciembre de 1966; Ver, Artículo 8, Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, 22 de noviembre de 1969, ratificada por Ecuador el 27 de octubre de 1977; Ver, Artículo 6, Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Roma, 4 de noviembre de 1950.

<sup>4</sup> Artículo 76, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008, reformada por última vez R.O. Edición Constitucional 40 de 12 de marzo de 2020.

<sup>5</sup> Luigi Ferrajoli. “Los valores de la doble instancia y de la nomofilaquia”. *Nueva Doctrina Penal*, Ed. Del Puerto, Buenos Aires, t. 1996/B, 445-456.

garantía de responsabilidad contra la arbitrariedad. [...] A falta del doble examen los principios de imparcialidad y de sujeción de los jueces tan sólo a la ley quedarían privados de garantía, en tanto la arbitrariedad, el abuso o el error no serían censurados y reparados en una segunda instancia de juicio.<sup>6</sup>

Si bien este principio nace y se desarrolla en el Derecho Penal – de ahí que citemos a Ferrajoli – su alcance se ha extendido hacia otras materias del Derecho, como lo es el Derecho Administrativo.<sup>7</sup> La base de este principio se halla en la premisa de que los jueces, por su condición humana, son susceptibles de cometer errores al administrar justicia. Por esto se vuelve imprescindible tomar dos acciones, la primera, limitar su poder; y, la segunda, estructurar un mecanismo de rectificación para que una decisión que pueda contener errores de hecho y/o de derecho, o, que se haya tomado a partir de un proceso viciado, pueda ser rectificadas.

Siguiendo esta misma línea, la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>8</sup> establece en su artículo 8 que “[t]oda 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.” En concordancia con esto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (la “**Convención**”), en su artículo 25,<sup>9</sup> titulado *Protección Judicial*, señala que:

1. Toda persona tiene *derecho a un recurso sencillo y rápido* o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, *aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.*

Adicionalmente, el artículo 8<sup>10</sup> (*Garantías Judiciales*) de la misma Convención dispone que, “[...] Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: h) *derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.*”

Si bien el artículo 8 sólo hace referencia al proceso penal, las diversas resoluciones de la Corte Internacional de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”) han ampliado el alcance de dicho artículo. Así, en el caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, la Corte IDH mencionó lo siguiente,

<sup>6</sup> *Id.*, 446-447

<sup>7</sup> Esto ha sido establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), como se lo mostrará en más adelante en esta misma sección.

<sup>8</sup> Artículo 8, Declaración Universal de Derechos Humanos.

<sup>9</sup> Artículo 25, Convención Americana sobre Derechos Humanos (énfasis añadido).

<sup>10</sup> Artículo 8, Convención Americana sobre Derechos Humanos (énfasis añadido).

Ya la Corte ha dejado establecido que a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la *determinación de los derechos y obligaciones* de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a esos órdenes y, por ende, *en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal.*<sup>11</sup>

En concordancia con esto, en el caso *López Mendoza Vs. Venezuela*, la Corte IDH determinó que, “[...] *todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional*, sean penales o no, tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana.”<sup>12</sup>

De la lectura de estas resoluciones podemos concluir que, en todos los procesos, sin importar su tipo, en los que se discutan los derechos y obligaciones de los ciudadanos, se *deben* respetar las garantías mínimas del debido proceso. Para hacer un examen aún más enfocado a los procesos administrativos como tal, podemos referirnos al caso *Baena y otros Vs. Panamá*, en el cual la Corte IDH estableció lo siguiente:

[...] es preciso tomar en cuenta que *las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas*. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, Corte IDH, Fondo, Reparaciones y Costas, 31 de enero de 2001, párr. 70 (énfasis añadido); Ver, Caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*, Corte IDH, Reparaciones y Costas, 6 de febrero de 2001, párr. 103. (“La Corte ha establecido que, a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, las garantías mínimas establecidas en el numeral 2 del mismo precepto se aplican también a esos órdenes y, por ende, en éstos el individuo tiene derecho al debido proceso en los términos reconocidos para la materia penal, en cuanto sea aplicable al procedimiento respectivo”); Ver, *Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos*, Corte IDH, Opinión Consultiva OC-11/90, 10 de agosto de 1990, párr. 28. (“En materias que conciernen con la determinación de [los] derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter el artículo 8 no especifica garantías mínimas, como lo hace en el numeral 2 al referirse a materias penales. Sin embargo, el concepto de debidas garantías se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene derecho también al debido proceso que se aplica en materia penal. Cabe señalar aquí que las circunstancias de un procedimiento particular, su significación, su carácter y su contexto en un sistema legal particular, son factores que fundamentan la determinación de si la representación legal es o no necesaria para el debido proceso”); Ver, Caso de la “Panel Blanca” (*Paniagua Morales y otros*) Vs. Guatemala, Corte IDH, Fondo, 8 de marzo de 1998, párr. 149.

<sup>12</sup> Caso *López Mendoza Vs. Venezuela*, Corte IDH, Fondo, Reparaciones y Costas, 1 de septiembre de 2011, párr. 111 (énfasis añadido).

<sup>13</sup> Caso *Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, Corte IDH, Fondo, Reparaciones y Costas, 2 de febrero de 2001, párr. 106 (énfasis añadido); Ver, Caso *Vélez Looor Vs. Panamá*, Corte IDH, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de noviembre de 2010, párr. 170. (“De otra parte, la Corte observa que la medida prevista en el artículo 67 del Decreto Ley 16 de 1960 era una sanción administrativa de carácter punitivo. Al respecto, la Corte ya ha dicho que es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. En una sociedad democrática el poder punitivo sólo se ejerce en la medida estrictamente necesaria para proteger

Las resoluciones de la Corte IDH no dejan lugar a dudas, de que tener un recurso efectivo que permita revisar las sentencias de lo contencioso administrativo es esencial para proteger los derechos que la misma Constitución garantiza. Y esta protección no se logra con cualquier recurso. El derecho a recurrir un fallo, sin importar como cada legislación denomine este recurso, debe cumplir con ciertos requisitos que se vuelven indispensables. En este sentido, la Corte IDH en el caso Mohamed Vs. Argentina, habla de que debe existir una verdadera reconsideración *integral* del fallo, lo cual “*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.”<sup>14</sup>

La Corte IDH también se ha pronunciado sobre las restricciones que pueden presentarse en ciertos recursos – como lo es en nuestro caso el recurso de casación – de la siguiente manera,

La jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática al señalar *que el derecho de impugnar el fallo busca proteger el derecho de defensa*, en la medida en que otorga la posibilidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión adoptada en un procedimiento viciado y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses del justiciable. *La doble conformidad judicial, expresada mediante la íntegra revisión 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*. 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*.<sup>15</sup>

Es pertinente señalar que los Estados parte tienen el deber de adaptar su legislación interna a las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tal como

los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado. En igual sentido, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria sostuvo que el derecho a la libertad personal «exige que los Estados recurran a la privación de libertad sólo en tanto sea necesario para satisfacer una necesidad social apremiante y de forma proporcionada a esa necesidad»).

<sup>14</sup> Caso Mohamed Vs. Argentina, Corte IDH, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de noviembre de 2012, párr. 100 (énfasis añadido).

<sup>15</sup> Caso Barreto Leiva vs. Venezuela, Corte IDH, Fondo, Reparaciones y Costas, 17 de noviembre de 2009, párr. 88-90 (énfasis añadido); Ver, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Corte IDH, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 2 de julio de 2004, párr. 158. (“La Corte considera que 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.”)

lo dispone la misma Convención en sus artículos 1.1<sup>16</sup> y 2.<sup>17</sup> El Ecuador, al ser parte de la Convención *debe*<sup>18</sup> modificar su ordenamiento jurídico para que éste sea compatible con los derechos que la Convención dispone. Así lo ha ratificado la Corte, misma que en el caso *Yatama vs. Nicaragua* estableció que,

El deber general del Estado de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención para garantizar los derechos en ella consagrados, establecido en el artículo 2, incluye la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en la misma, así como la adopción de medidas para suprimir las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen una violación a las garantías previstas en la Convención.

Adicionalmente a la obligación positiva que tienen los Estados de adaptar sus normas a la Convención, es claro que tienen – aun en mayor medida – la obligación negativa de abstenerse de expedir normas que vayan en contra de la Convención y de los derechos que en ésta se establecen.<sup>19</sup> Por esta razón, la expedición de un código procesal que impida la efectiva realización de las garantías que establece el artículo 8 de la Convención, al prohibir que las sentencias provenientes de un proceso contencioso administrativo puedan ser recurridas en segunda instancia – como lo hace el COGEP – era improcedente y va en contra de los compromisos y obligaciones del Estado ecuatoriano.

## **2. RECURSOS EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO COMPARADO**

<sup>16</sup> Artículo 1.1, Convención Americana sobre Derechos Humanos. (“Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”)

<sup>17</sup> Artículo 2, Convención Americana sobre Derechos Humanos. (“Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”)

<sup>18</sup> Caso *Yatama vs. Nicaragua*, Corte IDH, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de junio de 2005, párr. 170. (“Este deber general del Estado Parte implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (principio del *effet utile*), para lo cual el Estado debe adaptar su actuación a la normativa de protección de la Convención.”)

<sup>19</sup> Caso *Hilarie, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago*, Corte IDH, Fondo, Reparaciones y Costas, 21 de junio de 2002, párr. 113. (“Si los Estados tienen, de acuerdo con el artículo 2 de la Convención Americana, la obligación positiva de adoptar las medidas legislativas que fueren necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención, con mayor razón están en la obligación de no expedir leyes que desconozcan esos derechos u obstaculicen su ejercicio, y la de suprimir o modificar las que tengan estos últimos alcances. De lo contrario, incurren en violación del artículo 2 de la Convención.”); *Ver*, Caso *Caesar vs. Trinidad y Tobago*, Corte IDH, Fondo, Reparaciones y Costas, 11 de marzo de 2005, párr. 91.



El principio del doble conforme y, consecuentemente, la posibilidad de apelar los procesos que involucran al Estado, es actualmente reconocido en varias legislaciones. Es así el caso de España, cuyo ordenamiento jurídico, específicamente la Ley 29/1998, permite interponer el recurso ordinario de apelación contra las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo,<sup>20</sup> pero dispone condiciones para interponer el recurso, y los casos específicos en los que podrá interponerse.<sup>21</sup> En cuanto a las condiciones, la que más llama la atención es la que impone una cuantía mínima para que la sentencia pueda ser impugnada. La última reforma a la Ley 29/1998, establece que no se podrán apelar las sentencias “cuya cuantía no exceda de 30.000 euros.”<sup>22</sup> El objetivo de establecer una cuantía mínima, era tratar de descongestionar el contencioso administrativo. Una semejanza con el ordenamiento ecuatoriano, es que la interposición del recurso no suspende la ejecución de la sentencia, a menos que “sea susceptible de producir situaciones irreversibles o perjuicios de imposible reparación.”<sup>23</sup>

El recurso de casación en España también se rige por una lista taxativa de causales,<sup>24</sup> bajo las cuales se debe fundamentar el recurso para que este sea admitido. La diferencia con

<sup>20</sup> Artículos 80, 81, Ley 29/1998 de 14 de julio de 1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

<sup>21</sup> Artículo 80, Ley 29/1998, 1998. (“1. Son apelables en un solo efecto los autos dictados por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo, en procesos de los que conozcan en primera instancia, en los siguientes casos: a) Los que pongan término a la pieza separada de medidas cautelares. b) Los recaídos en ejecución de sentencia. c) Los que declaren la inadmisión del recurso contencioso-administrativo o hagan imposible su continuación. d) Los recaídos sobre las autorizaciones previstas en el artículo 8.5. e) Los recaídos en aplicación de los artículos 83 y 84.”)

<sup>22</sup> Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal. Artículo tercero. Modificación de la Ley 29/1998, de 13 de julio de 1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Acápito cinco.

<sup>23</sup> Artículo 84, Ley 29/1998, 1998. (“1. La interposición de un recurso de apelación no impedirá la ejecución provisional de la sentencia recurrida. Las partes favorecidas por la sentencia podrán instar su ejecución provisional. Cuando de ésta pudieran derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, podrán acordarse las medidas que sean adecuadas para evitar o paliar dichos perjuicios. Igualmente podrá exigirse la prestación de caución o garantía para responder de aquéllos. En este caso no podrá llevarse a cabo la ejecución provisional hasta que la caución o la medida acordada esté constituida y acreditada en autos. 2. La constitución de la caución se ajustará a lo establecido en el artículo 133.2. 3. No se acordará la ejecución provisional cuando la misma sea susceptible de producir situaciones irreversibles o perjuicios de imposible reparación. 4. Previa audiencia de las demás partes por plazo común de tres días, el Juez resolverá sobre la ejecución provisional en el término de los cinco días siguientes. 5. Cuando quien inste la ejecución provisional sea una Administración pública, quedará exenta de la prestación de caución.”)

<sup>24</sup> Artículo 88, Ley 29/1998, 1998. (“1. El recurso de casación habrá de fundarse en alguno o algunos de los siguientes motivos: a) Abuso, exceso o defecto en el ejercicio de la jurisdicción. b) Incompetencia o inadecuación del procedimiento. c) Quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que, en este último caso, se haya producido indefensión para la parte. d) Infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate. 2. La infracción de las normas relativas a los actos y garantías procesales que produzca indefensión sólo podrá alegarse cuando se haya pedido la subsanación de la falta o transgresión en la instancia, de existir momento procesal oportuno para ello. 3. Cuando el recurso se funde en el motivo previsto en la letra d) del apartado 1 de este artículo, el Tribunal Supremo podrá integrar en los hechos admitidos como probados por el Tribunal de instancia aquellos que,

nuestro ordenamiento radica en que, en el ordenamiento español, el recurso tiene un alcance más amplio, e incluso se le otorgan facultades para decidir y valorar las pruebas que hayan sido omitidas por el *Tribunal de instancia*.

En el caso de Colombia, el Código de Procedimiento Administrativo, también permite que se interponga el recurso de apelación en contra de las sentencias “de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces.”<sup>25</sup> Sobre el auto que niegue la admisión del recurso de apelación cabra el recurso de queja;<sup>26</sup> y sobre los procesos de instancia única contra los que no se pueda interponer la apelación, tendrá lugar el recurso de súplica.<sup>27</sup> En cuanto a los recursos extraordinarios, este Código no hace referencia al recurso extraordinario de casación, sino que implementa el recurso extraordinario de revisión. Este recurso procede contra las sentencias ejecutoriadas de “la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los Tribunales Administrativos y por los jueces administrativos.”<sup>28</sup>

En el caso de Perú, es preciso señalar que sigue siendo necesario primero agotar la vía administrativa para luego pasar a impugnar en la vía judicial.<sup>29</sup> Respecto a esto, Richard Martin Tirado estableció que “[...] la instancia administrativa no es una verdadera garantía para el administrado, como sí lo son las instancias judiciales, las que propiamente están configuradas para defender al administrado frente a la Administración.”<sup>30</sup> En cuanto a la vía judicial, el ordenamiento peruano admite el recurso de apelación en contra de las sentencias de lo contencioso administrativo, salvo aquellas que fueron emitidas como resultado de un recurso de revisión. Por su parte, el recurso de casación procede “en los casos que versen sobre pretensiones no cuantificables. Tratándose de pretensiones cuantificables, cuando la cuantía del acto impugnado sea superior a 140 Unidades de Referencia Procesal (U.R.P).”<sup>31</sup>

habiendo sido omitidos por éste, estén suficientemente justificados según las actuaciones y cuya toma en consideración resulte necesaria para apreciar la infracción alegada de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia, incluso la desviación de poder.”)

<sup>25</sup> Artículo 243, Ley 1437, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011.

<sup>26</sup> Artículo 245, Ley 1437, 2011.

<sup>27</sup> Artículo 246, Ley 1437, 2011.

<sup>28</sup> Artículo 248, Ley 1437, 2011.

<sup>29</sup> Artículo 218, Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, 10 abril de 2001. (“Los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso-administrativo a que se refiere el Artículo 148 de la Constitución Política del Estado.”)

<sup>30</sup> Richard Martin Tirado. “Los Recursos Administrativos y el Control Difuso en la Administración Pública”. *Círculo de Derecho Administrativo* (2015), 215-231.

<sup>31</sup> Artículo 32, Ley 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, 6 de diciembre de 2001.

España, Colombia y Perú ya se han ido adaptando a las disposiciones internacionales sobre Derechos Humanos, y han modificado sus legislaciones para garantizar el derecho al doble conforme en todos los procesos. Esto es una muestra de que hay diversas formas de adaptar las normas y dejar de relegar a los procedimientos contenciosos administrativos. De igual forma, estos países muestran que garantizar el derecho al doble conforme no implica mermar los derechos del Estado.

### **3. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FALTA DE DOBLE CONFORME EN LOS PROCESOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO.**

A pesar de que otras legislaciones reconocen el derecho a apelar los procesos contencioso administrativos, el Estado ecuatoriano sigue sin otorgar este derecho a los administrados. La antigua Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>32</sup> le daba a los Tribunales Contenciosos la potestad para revisar únicamente la *legalidad*<sup>33</sup> de las actuaciones administrativas.<sup>34</sup> Sin embargo, la introducción de la Ley de Modernización del Estado en 1993, cambia esto.<sup>35</sup> El procedimiento contencioso administrativo, entonces, pasa a ser una “posibilidad de un control jurídico de la actividad administrativa”,<sup>36</sup> y llega a representar una garantía para los administrados. El doctrinario ecuatoriano Marco Morales coincide con esto

<sup>32</sup> Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, R.O. 338 de 18 de marzo de 1968.

<sup>33</sup> Ver, Agustín Gordillo. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Tomo 11, Marchas y contramarchas en economía y derecho administrativo. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2015, 711. (“*El principio de legalidad significa que los actos y comportamientos de la administración deben estar justificados en una ley previa, que preferible pero no necesariamente ha de ser de carácter general. Se trata, desde luego, del sometimiento en primer lugar a la Constitución y a la ley del Poder Legislativo, pero también al resto del ordenamiento jurídico, por ejemplo a las normas reglamentarias emanadas de la propia administración, lo que ha sido dado en llamar el «bloque de la legalidad» o principio de juridicidad de la administración*”); Ver, Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. *Curso de derecho administrativo*, Tomo 1, 4ª ed. Madrid: Ed. Civitas, 1980, 362, 363.

<sup>34</sup> Artículo 10, Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. (“*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*”)

<sup>35</sup> Artículo 38, Ley de Modernización del Estado, R.O. 349 de 31 de diciembre de 1993. (“Los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y de lo Fiscal, dentro de la esfera de su competencia, conocerán y resolverán de todas las demandas y recursos derivados de actos, contratos, hechos administrativos y reglamentos expedidos, suscritos o producidos por las entidades del sector público. [...] No se exigirá como requisito previo para iniciar cualquier acción judicial contra las entidades del sector público la proposición del reclamo y agotamiento en la vía administrativa. Empero, de iniciarse cualquier acción judicial contra alguna institución del sector público, quedará insubsistente todo el reclamo que sobre el mismo asunto se haya propuesto por la vía administrativa”). Así, con la implementación de la LME el Tribunal Contencioso Administrativo obtiene la posibilidad de abandonar su calidad de ente “revisor” y se consagra como una jurisdicción que tutela los derechos de los administrados, independientemente de la existencia de un acto administrativo previo o un pronunciamiento necesario en la vía administrativa.

<sup>36</sup> Juan Carlos Benalcázar Guerrón, *Derecho Procesal Administrativo Ecuatoriano* (Quito: Andrade & Asociados, Fondo Editorial, 2007), 38.

y, en su *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, establece que “a la luz del principio de división de poderes, debe entenderse al recurso contencioso administrativo como patrimonio exclusivo de la organización jurisdiccional, en cuyo seno se administra justicia [...]”<sup>37</sup>

Actualmente el COGEP ratifica esto y otorga a los procesos contenciosos administrativos el mismo carácter que a los procesos ordinarios. Lo que llama la atención es que no cuentan con las mismas garantías que los demás procedimientos ordinarios. Esto dado que los procedimientos administrativos han sido históricamente – tal vez por el hecho de tener un rango distinto a las cortes de primera instancia<sup>38</sup> – excluidos del recurso de apelación.

La legislación ecuatoriana permite interponer en contra de los procesos contenciosos administrativos únicamente el recurso *extraordinario* de casación, mismo que no cumple con los requisitos que la Corte IDH ha establecido, ni tampoco con las garantías jurisdiccionales impuestas por la Constitución. En otras palabras, el COGEP no ha logrado adaptarse a sus normas superiores y esto ha resultado en la restricción del derecho de las personas a recurrir los fallos cuando la administración pública es una de las partes en el conflicto.

### **3.1.EL PRINCIPIO DE DOBLE CONFORME EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO**

Al igual que los tratados de derechos humanos, la Constitución ecuatoriana también recoge el principio del doble conforme al establecer que el derecho de las personas a la defensa incluye la garantía de “[r]ecurrir el fallo o resolución *en todos los procedimientos* en los que se decida sobre sus derechos.”<sup>39</sup> Al consagrarse el derecho a recurrir de esta manera, podemos determinar que en el Ecuador se lo ha establecido como un derecho constitucional de protección, mismo que debe ser observado por todos los órganos del poder público en el uso de sus funciones.

En concordancia con esta normativa, la Corte Constitucional en su Sentencia No. 246-12-SEP-CC, hace un análisis sobre si existe una violación al principio del doble conforme por el artículo 847 del Código de Procedimiento Civil, mismo que establecía que la resolución del

<sup>37</sup> Marco Morales Tobar, *Manual de Derecho Procesal Administrativo* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011).

<sup>38</sup> Efraín Pérez, *Derecho Procesal Administrativo* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2015), 8. (“[...] el Código Orgánico de la Función Judicial le asigno (sic) a los Tribunales distritales su integración, como Sala, en las Cortes Superiores – hoy Cortes Provinciales”). Este es solo un ejemplo de que los Tribunales Contencioso Administrativos no tenían el mismo rango que los juzgados de primera instancia.

<sup>39</sup> Artículo 76, numeral 7, literal m, Constitución de la República del Ecuador, 2008 (énfasis añadido).

pago de honorarios en juicio verbal sumario no es susceptible de recurso de apelación. La Corte Constitucional concluyó que,

[...] la disposición legal que se analiza [...] impide a la actora la presentación de un recurso de apelación del juicio de honorarios que planteó en la vía verbal sumaria y dentro del cual se discuten derechos; por lo que, *de conformidad con las concepciones y precedentes analizados anteriormente*, dicha norma le *obstaculiza el derecho a obtener una revisión por parte de otro juez* de la resolución que presuntamente le afecta, *vulnerando de esta manera el debido proceso y específicamente el adecuado ejercicio de su derecho a la defensa y de su derecho a la doble instancia.*<sup>40</sup>

Para llegar a esta conclusión, la Corte analizó el hecho de que la Constitución tiene un *paradigma garantista*<sup>41</sup> que implica que el ordenamiento jurídico del Estado ecuatoriano tiene como fin garantizar y proteger los derechos constitucionales. Es así que el juez ya no debe responder únicamente a la letra de la ley, sino que “está obligado a criticar las leyes inválidas a través de su reinterpretación en sentido constitucional, e incluso debe denunciar la inconformidad de las normas legales frente a la Constitución.”<sup>42</sup>

En la sentencia No. 058-10-SEP-CC, la Corte Constitucional reconoce el principio de doble conforme como un derecho legítimo de las partes, y establece que,

Amplia doctrina y jurisprudencia ha determinado que es un legítimo derecho de las partes poder impugnar una resolución, excepciones como las presentadas en los llamados juicios sumarísimos, no son operables porque violentan el derecho constitucional; en aquel sentido, la norma en cuestión fue derogada del ordenamiento jurídico ecuatoriano.<sup>43</sup>

La CCE ha reconocido que, las normas que violenten los derechos constitucionales deben ser derogadas. Si bien la sentencia habla de los juicios sumarísimos, se puede usar como símil en cuanto a los procesos contenciosos administrativos que, del mismo modo, adolecen de no tener a su disposición un recurso de apelación. En esta misma sentencia, la Corte explica la importancia de este derecho a recurrir los fallos, mismo que tiene como objetivo “limitar el poder que asume el juez dentro de una determinada causa, puesto que éste es susceptible de

<sup>40</sup> Sentencia No. 246-12-SEP-CC, Corte Constitucional, R.O. Suplemento 797 de 26 de septiembre de 2012, 127 (énfasis añadido).

<sup>41</sup> Carolina Silva Portero. “Las garantías de los derechos ¿invención o reconstrucción?” *Neoconstitucionalismo y Sociedad*. Ramiro Ávila Santamaría (editor). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, 65.

<sup>42</sup> Sentencia No. 246-12-SEP-CC, Corte Constitucional, R.O. Suplemento 797 de 26 de septiembre de 2012, 125.

<sup>43</sup> Sentencia No. 058-10-SEP-CC, Corte Constitucional, R.O. Suplemento 343 de 17 de diciembre de 2010, 51.

cometer errores, ante lo cual, la tutela judicial debe estar garantizada por un juez o tribunal superior.”<sup>44</sup>

Sin embargo, y a pesar de que la Constitución y las resoluciones de la Corte Constitucional establecen que el recurrir un fallo es una garantía básica del derecho a la defensa en *todos* los procesos en los que se decida sobre los derechos de las personas, esto no se cumple en la legislación ecuatoriana. En este punto es de vital importancia recordar que, de acuerdo con los artículos 424, 425<sup>45</sup>, y 426<sup>46</sup> de la Constitución, las normas contenidas en la Constitución y en los tratados internacionales de Derechos Humanos son de directa e inmediata aplicación y cumplimiento, y las normas inferiores deben adaptarse a estas.

### **3.2.POR QUÉ EL RECURSO DE CASACIÓN NO SATISFACE LA GARANTÍA DEL DOBLE CONFORME**

La Corte IDH, a través de sus resoluciones – mismas que han sido mencionadas en la sección 1 –, ha establecido una lista de requisitos que deben ser cumplidos para que exista un verdadero derecho a recurrir. Estos requisitos incluyen i) que la decisión impugnada pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica;<sup>47</sup> ii) que se pueda impugnar la decisión antes de que esta adquiera la calidad de cosa juzgada;<sup>48</sup> iii) que se pueda

<sup>44</sup> *Id.*

<sup>45</sup> Artículo 425, Constitución de la República del Ecuador, 2008. (“El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.”)

<sup>46</sup> Artículo 426, Constitución de la República del Ecuador, 2008. (“Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución. Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente. Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos.”)

<sup>47</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 158. (“La Corte considera que 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.”)

<sup>48</sup> *Íbidem*. (“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.”)

interponer un recurso ordinario y eficaz;<sup>49</sup> iv) la posibilidad de recurrir una decisión debe ser accesible y no requerir mayores *complejidades*;<sup>50</sup> v) que el recurso que se pueda interponer garantice un *examen integral de la decisión recurrida*;<sup>51</sup> vi) que el recurso no se limite a revisar los aspectos formales o legales de la decisión impugnada;<sup>52</sup> y, vii) que el recurso sea amplio y permita que el tribunal superior realice un *análisis integral de todas las cuestiones debatidas y analizadas en el tribunal inferior*.<sup>53</sup>

Ahora, para ver si estos requisitos se cumplen – y, por ende, si existe un verdadero derecho a recurrir las sentencias de los procesos contenciosos administrativos – es necesario analizar en qué consiste el recurso de casación y en qué se diferencia del recurso de apelación. Para esto, empezaremos por diferenciar los recursos ordinarios<sup>54</sup> y los extraordinarios.<sup>55</sup> Por los primeros se entiende a aquel recurso que se puede interponer bajo cualquier circunstancia, sin necesidad de una causal específica, así mismo, tampoco limita las facultades del juez o tribunal que vaya a conocer el recurso. Por el contrario, los segundos se destacan por ser limitados, excepcionales, y por poder interponerse solamente bajo las causales, motivos o fundamentos que concretamente establezca la ley, de esta manera se limitan también los puntos de debate o cuestiones litigiosas que el tribunal *ad quem* podrá pronunciarse. Así, el recurso de apelación<sup>56</sup> en el COGEP, al ser ordinario, no está restringido a ciertas causales, a diferencia del recurso de casación<sup>57</sup> que sí se limita a cinco causales.

<sup>49</sup> *Id.*, párr. 161. (“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. [...] 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.”)

<sup>50</sup> *Id.*, párr. 164.

<sup>51</sup> *Id.*, párr. 165

<sup>52</sup> *Id.*, párr. 166.

<sup>53</sup> *Id.*, párr. 167.

<sup>54</sup> *Ver*, Alejandro Ponce Martínez, *Derecho procesal orgánico* (Quito: Fundación Antonio Quevedo, 1991), 166. (“La esencia de los recursos ordinarios radica en que el juez que debe resolver sobre la reclamación tiene las mismas atribuciones que sobre tal reclamación o impugnación tenía el juez que originalmente dictó la providencia contra la cual se recurre, sin que su competencia se halle restringida, por ley, a ninguna causa o motivo particular.”)

<sup>55</sup> *Ver*, Jaime Flor Rubianes, *Teoría general de los recursos procesales* (Quito: Librería Jurídica Cevallos, 2002), 17. (“[los recursos extraordinarios] se conceden con carácter excepcional en cuestiones específicamente determinadas por la ley.”); *Ver*, Alejandro Ponce Martínez, *Derecho procesal orgánico*. Quito: Fundación Antonio Quevedo, 1991, 166. (“Son recursos extraordinarios aquellos que solo pueden interponerse por causas expresamente establecidas en la ley y que, generalmente, no han de ser resueltas ni por el mismo juez ni por el juez o tribunal jerárquicamente superior. Suponen, además, que el proceso se encuentra concluido.”)

<sup>56</sup> Artículo 256, Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”), R.O. Suplemento 506 de 22 de mayo de 2015, reformado por última vez R.O. Suplemento 517 de 26 de junio de 2019.

<sup>57</sup> Artículo 268, COGEP.

Siguiendo con el recurso de apelación, éste otorga al juez que lo conoce plenas facultades para revisar todo lo actuado en la instancia anterior. Por medio de este recurso, el juez de segunda instancia podrá pronunciarse sobre cuestiones de hecho, de derecho, y probatorias. La interposición de este recurso da inicio la actividad jurisdiccional que se conoce como segunda instancia.<sup>58</sup> La segunda instancia constituye una revisión de lo actuado en la instancia anterior, y lo que se busca con esto es establecer “[...] dos sucesivos exámenes y decisiones sobre el tema de fondo planteado, por obra de dos órganos jurisdiccionales distintos, de modo que el segundo debe prevalecer sobre el primero [...]”.<sup>59</sup> De esta manera el recurso de apelación busca tener una sentencia más justa, que haya sido revisada y ratificada o rectificadas por un tribunal de jerarquía superior al juez que la dictó.

En el recurso de casación, por su parte, el juez se limita a analizar y a pronunciarse sobre los errores de derecho (errónea aplicación o falta de ella) que afecten la sentencia.<sup>60</sup> En palabras de Efraín Pérez, “[l]a casación tiene por objeto el análisis de la legalidad de la sentencia o del auto y no entra en el estudio de la totalidad del juicio.”<sup>61</sup> Además, es un recurso que está limitado en su interposición por una lista taxativa de causales.<sup>62</sup>

En concordancia con esto, la Corte Suprema de Justicia,<sup>63</sup> estableció cuatro principios fundamentales que explican de manera aún más clara la naturaleza del recurso de casación. El primero, éste es un recurso extraordinario que se interpone en contra de la cosa juzgada; el segundo, su objetivo principal es defender una ley objetiva, y únicamente de manera

<sup>58</sup> Como un paréntesis, el recurso de apelación no solo cabe contra resoluciones que ponen fin a la primera instancia, sino también contra la resolución que califica la diligencia preparatoria, la providencia que califica la demanda, y el auto interlocutorio que de inadmisión de la prueba; en todos estos casos, no se habla de una segunda instancia.

<sup>59</sup> Juan Montero Aroca y José Flors Maties, *Tratado de recursos en el proceso civil* (Valencia: Editorial Tirant lo Blanch, 2001), 176.

<sup>60</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de lo Penal. Gaceta Judicial 11, Serie 16, publicada el 16 de abril de 1968. (“Las (sic) casación es un recurso de carácter extraordinario que permite corregir los errores de derecho en que ha incurrido el juzgador en la sentencia, al haber violado la ley contraviniendo expresamente a su texto, aplicando falsamente la misma o por interpretada de forma errónea.”)

<sup>61</sup> Efraín Pérez, *Derecho Procesal Administrativo* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2015), 194; Ver, Resolución No. 108-2010, Corte Nacional de Justicia. Sala Especializada de lo Contencioso Tributario. Gaceta Judicial 11, Serie 18, publicada el 5 de abril de 2012. (“El recurso de casación es extremadamente formalista y riguroso, para que sea procedente debe no sólo indicarse la norma jurídica infringida en la sentencia sino en qué forma tal infracción ha hecho decisiva la aplicación en la sentencia del derecho o de la jurisprudencia.”)

<sup>62</sup> Artículo 268, COGEP.

<sup>63</sup> Resolución 28-2001, Corte Suprema de Justicia. Tercera Sala de lo Civil y Mercantil. Sala de Conjuces Permanentes. Gaceta Judicial 11, Serie 17, publicada el 12 de febrero de 2003. Ver, Corte Suprema de Justicia. Sala de lo Social y Laboral. Gaceta Judicial 2, Serie 16, publicada el 3 de mayo de 1994. (“Esta Sala indica que el recurso extraordinario de casación es mucho más particular y limitado, pues, la casación únicamente puede interponerse por determinadas causas que están precisadas en la ley, como se puede observar del Art. 3 de la Ley en la materia y cuando los recursos ordinarios ya se hayan agotado.”)



secundaria busca proteger un interés individual; el tercero, el recurso se interpone en contra de la sentencia, y no en contra del proceso como tal; y, el cuarto, tiene un carácter “extraordinario, formalista y restrictivo”<sup>64</sup> (de ahí que este sujeto a causales específicas).

Una última observación que se puede hacer en cuanto al recurso de casación, es que éste perpetúa los privilegios de la Administración. El artículo 274 del COGEP dispone que el cumplimiento de la sentencia que se impugna sólo se suspenderá si el recurso de casación es interpuesto por una entidad del Estado.<sup>65</sup> Con esta disposición se establece una clara desigualdad entre la Administración y los administrados en el proceso.

Siguiendo esta línea argumentativa, el recurso de casación ha sido desarrollado tanto por la doctrina, como por la jurisprudencia de nuestras Cortes, dándole los caracteres esenciales de *extraordinario* y *limitado*. Así, en sentencia de 12 de febrero de 2003 de la Corte Suprema de Justicia fundamenta su decisión en el razonamiento de importantes doctrinarios, como Hernando Devis Echandía,<sup>66</sup> para establecer que la diferencia entre el recurso de apelación y el recurso de casación, es que el segundo no constituye una instancia procesal. También cita a Manuel de la Plaza<sup>67</sup> para señalar que otra de las diferencias del recurso ordinario de apelación con la casación, es que este último limita la actuación de los jueces a las causales taxativamente establecidas. Por último, cita a Jaime Guasp,<sup>68</sup> quien establece que las dos

<sup>64</sup> Resolución 28-2001, Corte Suprema de Justicia. Tercera Sala de lo Civil y Mercantil. Sala de Conjueces Permanentes. Gaceta Judicial 11, Serie 17, publicada el 12 de febrero de 2003. Ver, Corte Suprema de Justicia. Sala de lo Social y Laboral. Gaceta Judicial 2, Serie 16, publicada el 3 de mayo de 1994.

<sup>65</sup> Artículo 274, COGEP. (“Efectos. La admisión del recurso no impedirá que la sentencia o auto se cumpla, salvo que el proceso verse sobre el estado civil de las personas o que haya sido propuesto por los organismos o entidades del sector público.”)

<sup>66</sup> Hernando Devis Echandía, *Compendio de Derecho Procesal*, Tomo I (Bogotá: Editorial ABC, 1985), 569. Citado en Corte Suprema de Justicia. Tercera Sala de lo Civil y Mercantil. Sala de Conjueces Permanentes. Gaceta Judicial 11, Serie 17, publicada el 12 de febrero de 2003, 3486. (“La Corte no puede examinar causales no alegadas ni errores de la sentencia no alegados aunque pueden corresponder a una de las causales escogidas por el recurrente. En esto se diferencia de la apelación y por ello no se trata de otorgar una tercera instancia.”)

<sup>67</sup> Manuel de la Plaza, *La Casación Civil* (Madrid: Edit. Revista de Derecho Privado, 1944), 35. Citado en Corte Suprema de Justicia. Tercera Sala de lo Civil y Mercantil. Sala de Conjueces Permanentes. Gaceta Judicial 11, Serie 17, publicada el 12 de febrero de 2003, 3486. (“Ahora bien; en otro aspecto menos conocido y estudiado, puede ser calificado de extraordinario este recurso; porque, en relación con los demás, sólo se autoriza por motivos pre - establecidos, que como veremos en su sazón, constituyen un numerus clausus, y que no pueden ser ampliados ni extendidos por interpretación analógica; y, porque, además, y también en contraste con los recursos ordinarios, limita los poderes del Tribunal ad quem, obligado a decidir dentro del círculo que el recurso le traza y que no le es posible rebasar.”)

<sup>68</sup> Jaime Guasp, *Derecho Procesal Civil*, Tomo II (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1977), 1421. Citado en Corte Suprema de Justicia. Tercera Sala de lo Civil y Mercantil. Sala de Conjueces Permanentes. Gaceta Judicial 11, Serie 17, publicada el 12 de febrero de 2003, 3486. (“es un recurso de carácter extraordinario en que se dan los dos rasgos definidores del recurso extraordinario: las partes no pueden acudir a ella a base de su interés, sino que tiene que contar con una causa legalmente determinada, es decir, con el motivo de casación precisamente; por su parte, el órgano jurisdiccional no puede conocer de los problemas litigiosos en los

características que hacen de la casación un recurso extraordinario auténtico son i) la limitación de los poderes del órgano jurisdiccional; y, ii) la necesidad de que las partes fundamenten el recurso en los motivos dispuestos en la Ley.

De la lectura del artículo 268,<sup>69</sup> que enlista las causales para que proceda el recurso de casación, no cabe duda de que un análisis fáctico y probatorio está fuera de los límites planteados para el juez. La misma Corte Suprema lo reconoció así en su sentencia de 3 de mayo de 1994, de la siguiente manera,

Para el evento que el recurrente alegue que existe error en la sentencia, de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, este Tribunal de Casación aclara que debe demostrarse por parte del recurrente en cuál norma positiva sobre la valoración de la prueba ha errado el juez, y cómo tal hecho, ha sido medio para producir *error en la aplicación de una norma sustantiva*.<sup>70</sup>

Es decir, el Tribunal de Casación no realizará, en ningún caso, una nueva valoración de la prueba, sino simplemente del precepto jurídico que se considera que no se aplicó o se aplicó erróneamente para su valoración, siempre y cuando esto haya desembocado en un *error en la aplicación de una norma sustantiva*. De igual forma, la misma Corte Suprema ha dejado en claro que la casación no analiza la parte fáctica del caso volviendo a entrar en el debate del asunto, sino que se remite puntualmente a analizar los errores de derecho en los que haya incurrido la sentencia. La sentencia de 16 de abril de 1998 manifiesta que “[l]as (sic) casación es un recurso de carácter extraordinario que *permite corregir los errores de derecho en que ha incurrido el juzgador en la sentencia*, al haber violado la ley contraviniendo expresamente a su texto, aplicando falsamente la misma o por interpretada de forma errónea.”<sup>71</sup>

La Corte Constitucional también se ha pronunciado sobre las limitaciones del recurso de casación, lo cual reitera que este recurso no es suficiente para garantizar el doble conforme. La sentencia No. 0002-09-SCN-CC, establece que “[s]i bien la Casación no constituye

tribunales de instancia, sino que encuentran limitados sus poderes a temas determinados y taxativos coincidentemente precisamente con las circunstancias que funcionan como motivo de la casación.”)

<sup>69</sup> Artículo 268, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>70</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de lo Social y Laboral. Sentencia de 3 de mayo de 1994. Gaceta Judicial 2, Serie 16, 324 (énfasis añadido). (“La Sala aprecia que el accionante pretende una nueva revisión de las pruebas sobre el despido intempestivo alegado, lo cual no es procedente puesto que la casación únicamente puede interponerse por determinadas causas previstas en la Ley, sin que el recurrente haya señalado causal de casación.”)

<sup>71</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de lo Penal. Sentencia de 16 de abril de 1998. Gaceta Judicial 11, Serie 16, 2870 (énfasis añadido).

instancia ni grado de los procesos, conforme lo señalado en el art. 10 del Código Orgánico de la Función Judicial, sí constituye un «recurso extraordinario de control de la legalidad de los fallos de instancia».”<sup>72</sup>

En consecuencia, el recurso de casación no es suficiente, bajo los tratados internacionales, para que se configure el derecho al doble conforme. Además, no existe ninguna razón de fondo para negar la posibilidad de apelar las sentencias provenientes de los Tribunales Contenciosos Administrativos, más allá del hecho de *proteger el interés general del Estado* y de mantener la separación de los poderes Ejecutivo y Judicial. Pero esta no es razón suficiente. La Corte IDH ha establecido que “[l]as exigencias derivadas del principio de independencia de los poderes del Estado no son incompatibles con la necesidad de consagrar recursos o mecanismos para proteger los derechos humanos.”<sup>73</sup> Es decir, los derechos fundamentales de los administrados no se pueden sacrificar sin una razón de peso por detrás, mucho menos cuando el fin que se busca proteger no se vería afectado por el efectivo cumplimiento de dichos derechos.

### **3.3.LA REFORMA INSUFICIENTE DE LOS ARTÍCULOS 256 Y 266 DEL CÓDIGO ORGÁNICO GENERAL DE PROCESOS**

El 16 de octubre de 2018, el Pleno de la Asamblea Nacional aprobó, en segundo debate, el Proyecto de Ley Reformativa del Código Orgánico General de Procesos. Este proyecto de Ley modificaba el artículo 256 del COGEP, eliminando su segundo inciso “Las sentencias adversas al sector público se elevarán en consulta a la respectiva Corte Provincial, aunque las partes no recurran, *salvo las sentencias emitidas por los Jueces de lo Contencioso Administrativo y Tributario.*”

De esta forma parecía que el COGEP al fin se estaba adaptando a sus normas superiores y que estaba reconociendo el derecho de recurrir los fallos, ahora sí, en todos los procesos. Pues el texto del artículo 38<sup>74</sup> no excluía las sentencias emitidas en los procedimientos contenciosos administrativos.

<sup>72</sup> Sentencia No. 0002-09-SCN-CC, Corte Constitucional, R.O. Suplemento 6517 de julio de 2009, 24.

<sup>73</sup> Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 174.

<sup>74</sup> Oficio No. SAN-2018-1665, Asamblea Nacional, 19 de octubre de 2018. (“Artículo 256.- Procedencia. El recurso de apelación procede contra las sentencias y los autos interlocutorios dictados dentro de la primera instancia, así como contra las providencias con respecto a las cuales la ley conceda expresamente este recurso. Podrá interponerse de manera oral en la respectiva audiencia.”)

No obstante, el problema se mantuvo en el artículo 266<sup>75</sup> del mismo Código, referente a la procedencia del recurso de casación, el cual establece que “[e]l 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.*” Por lo que no se corrige el problema de la falta de doble conforme en los procedimientos contenciosos administrativos.

Es tal la incongruencia, que el COGEP no sólo no logra adaptarse a las normas jerárquicamente superiores, sino que tampoco logra tener una armonía interna. Es así que el COGEP regula el recurso de apelación tanto para las sentencias como para “los autos interlocutorios dictados dentro de primera instancia” y “las providencias con respecto a las cuales la ley conceda expresamente este recurso,”<sup>76</sup> entre estos autos y providencias están: i) las providencias preventivas;<sup>77</sup> ii) la providencia que ordena el archivo de la demanda;<sup>78</sup> iii) la providencia que inadmite la demanda;<sup>79</sup> iv) la resolución por la que se admita o no una prueba dentro del proceso;<sup>80</sup> y, v) el auto que rechaza las excepciones previas o la resolución que acoge alguna y pone fin al proceso.<sup>81</sup> Pero, ninguno de estos autos o providencias, a las que el mismo COGEP les da el carácter de apelables, puede ser apelado si se emiten como parte de un procedimiento contencioso administrativo. No existe juez o tribunal que pueda conocer el recurso de apelación.<sup>82</sup> Es así que los artículos 256 y 266 del COGEP no sólo privan a los administrados del derecho constitucional del doble conforme, sino que también se los despoja de los derechos que el mismo Código establece para *todos* los procedimientos.<sup>83</sup>

### 3.4.CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

<sup>75</sup> Artículo 266, COGEP (énfasis añadido).

<sup>76</sup> Artículo 256, COGEP.

<sup>77</sup> Artículo 132, COGEP.

<sup>78</sup> Artículo 146, COGEP.

<sup>79</sup> Artículo 147, COGEP.

<sup>80</sup> Artículo 160, COGEP.

<sup>81</sup> Artículo 296, COGEP.

<sup>82</sup> Ya mencionaba este tema René Alejandro Zambrano Yépez, en su artículo intitulado *Falta de aplicación del principio de doble conforme en la jurisdicción contencioso administrativa*, publicado por la revista jurídica de la Universidad San Francisco de Quito, *Law Review*, en septiembre de 2017. (“[un recurso de apelación] no prosperaría debido a que la estructura del Estado no se encuentra lo suficientemente adecuada para garantizar el efectivo goce del derecho a recurrir de un fallo en estas materias.”)

<sup>83</sup> René Alejandro Zambrano Yépez. “Falta de aplicación del principio de doble conforme en la jurisdicción contencioso administrativa”. *Law Review*, USFQ, Quito, Vol. IV Sep. 2017. (“El COGEP no se adecua materialmente y no es conforme a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, que comportan el bloque de constitucionalidad.”)

Al hablar de la *inconstitucionalidad* de una norma, es imprescindible hablar de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE) y el control de constitucionalidad que la misma está facultada a ejercer. En este sentido, se empezará por analizar el cómo se debe realizar el control de constitucionalidad, de conformidad con la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC). Según el artículo 113 de la mencionada Ley, la CCE “ejercerá el control constitucional formal y material sobre las normas legales de origen parlamentario que hayan sido impugnadas a través de una demanda de inconstitucionalidad.”<sup>84</sup> En el presente caso, el control que se deberá realizar es el material, pues no se está impugnando la forma en que la Ley, en este caso el COGEP, fue aprobada, sino que lo que se impugna es su contenido.

Continuando con esta lógica, el artículo aplicable es el 118 de la LOGJCC, mismo que establece que “[p]ara realizar el control material la Corte Constitucional tendrá en cuenta los principios generales de la justicia constitucional y los *métodos de interpretación* establecidos en esta Ley.”<sup>85</sup> Entre los métodos de interpretación que establece esta Ley en su artículo 3, está el de *interpretación evolutiva o dinámica*, que implica que “[l]as normas se entenderán a partir de las cambiantes situaciones que ellas regulan, con el objeto de *no hacerlas inoperantes o ineficientes* o de tornarlas *contrarias a otras reglas o principios constitucionales*.”<sup>86</sup> El hecho de que los procedimientos contenciosos administrativos no admitan recurso de apelación, no concuerda con la Constitución actual y los derechos que esta garantiza a todas las personas en todos los procesos. Además, no se ajusta a las necesidades que tienen los administrados de tener una doble voz que confirme las decisiones de los Tribunales Contenciosos Administrativos.

Subsidiariamente, se puede aplicar el principio de *interpretación sistémica*, que se basa en que “[l]as normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida *coexistencia, correspondencia y armonía*.”<sup>87</sup> Como vimos en la sección anterior, la falta de doble conforme en los procedimientos contenciosos administrativos genera una incompatibilidad de normas dentro

<sup>84</sup> Artículo 113, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, R.O. Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009, reformada por última vez R.O. Suplemento 134 de 3 de febrero de 2020.

<sup>85</sup> Artículo 118, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009 (énfasis añadido).

<sup>86</sup> Artículo 3, numeral 4, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009 (énfasis añadido).

<sup>87</sup> Artículo 3, numeral 5, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009 (énfasis añadido).

del mismo COGEP, dado que el recurso de apelación que se garantiza para sentencias, autos interlocutorios y providencias, no se puede cumplir únicamente en estos procedimientos.

Analizados estos principios y la clara incompatibilidad de las disposiciones del COGEP con los derechos Constitucionales, la CCE deberá decidir qué hacer con la norma. En un primer escenario se debería realizar una *interpretación conforme*, al tenor del artículo 76, numeral 5, de la LOGJCC, que señala que “[...] cuando una parte de una disposición jurídica la torne en su integridad inconstitucional, no se declarará la inconstitucionalidad de toda ella, sino que se invalidará la parte inconstitucional y dejará vigente la disposición así reformada.”<sup>88</sup> Así, se deberá hacer una reforma del artículo 266 del COGEP (Procedencia del Recurso de Casación) para eliminar la referencia a los “Tribunales Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo.” Eliminar esta referencia dará como resultado que las sentencias y autos dictados por estos Tribunales puedan ser apelables. Para no dejar lugar a dudas de la *apelabilidad* de estos procesos, se deberá hacer también una interpretación obligatoria del artículo 256 del COGEP,<sup>89</sup> misma que establecería específicamente que el recurso de apelación procede en contra de los autos y sentencias dictados por los Tribunales Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo.

Otra posibilidad es declarar la inconstitucionalidad de la norma y proceder a derogarla. Pero la declaratoria de inconstitucionalidad produciría un vacío o una omisión normativa en cuanto a la procedencia de los recursos de apelación y de casación, por lo que se deberán postergar sus efectos, tal como lo establecen los artículos 95 y 130 de la LOGJCC. Es así que, para no caer en un vacío legal, se continuaría aplicando la norma, aunque su inconstitucionalidad haya sido declarada. Por esta razón, y dado que la inconstitucionalidad del artículo 266 es parcial, se recomienda aplicar la interpretación conforme como una manera de acoplar los artículos en cuestión a los principios constitucionales, sin generar este vacío legal.

## CONCLUSIONES

<sup>88</sup> Artículo 76, numeral 5, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009.

<sup>89</sup> Artículo 76, numeral 5, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009. (“Cuando exista una interpretación de la disposición jurídica que sea compatible con las normas constitucionales, no se declarará la inconstitucionalidad y en su lugar se fijará la interpretación obligatoria compatible con aquella [...].”)

El presente trabajo de titulación nace de una experiencia de un caso práctico en el cual noté la necesidad real de implementar un recurso de apelación que permita la revisión concreta de las pruebas y hechos dentro de un proceso contencioso administrativo. Así, este trabajo se inició con el fin de demostrar la inconstitucionalidad de la falta del doble conforme en los procedimientos contenciosos administrativos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. A lo largo de cada una de las secciones, los argumentos expuestos nos permitieron obtener las evidencias jurídicas suficientes para demostrar que la inconstitucionalidad es evidente.

En la primera sección, se demostró la importancia del principio del doble como un derecho humano reconocido por varias convenciones internacionales y resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Como muestra de la adaptación de los ordenamientos jurídicos a estas disposiciones internacionales, en el segundo capítulo se realizó un ejercicio de derecho comparado que permitió observar el desarrollo normativo del tema en España, Colombia y Perú. De esta manera se puede tener una visión aún más amplia del desarrollo del procedimiento contencioso administrativo, y del desarrollo del doble conforme con respecto a estos procedimientos.

En la tercera sección, se indagó en el tema de la inconstitucionalidad de la falta del doble conforme. Esta sección se apoya en los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador – y la misma Constitución – que refuerzan la tesis de inconstitucionalidad que existe en el Código Orgánico General de Procesos. Siguiendo este fin, se buscó demostrar que el *Recurso Extraordinario de Casación* no satisface la garantía de doble conforme dentro del procedimiento Contencioso Administrativo – ni dentro de ningún proceso – por sus notorias limitaciones al no tener las plenas facultades de revisar todo lo actuado por el Tribunal Contencioso Administrativo; y que, de la misma manera, la última reforma al COGEP fue insuficiente para subsanar este problema.

De todo esto podemos concluir que una reforma al Código Orgánico General de Procesos es imprescindible y se vuelve cada vez más necesaria. No se puede seguir retrasando la aplicación de los derechos fundamentales de los administrados, basados en razones de mera conveniencia, de interés general y de descongestión administrativa. Para que esta reforma sea efectiva deberá considerarse el ordenamiento jurídico ecuatoriano como un solo sistema que necesita de armonía y complementariedad para funcionar. Además, deberán tener presentes todas las obligaciones internacionales que el Ecuador como Estado ha adquirido.

En consecuencia de todo esto, la CCE debería tomar las correspondientes acciones de control de constitucionalidad. Así, por medio de la interpretación conforme establecida en la LOGJCC, la CCE puede eliminar la referencia a los “Tribunales Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo,” del artículo 266 del COGEP que establece la procedencia del recurso de casación, referencia que incurre en inconstitucionalidad al no respetar el principio de doble conforme; y, de igual manera, podrá realizar la interpretación obligatoria del artículo 256 del mismo Código, para que se especifique que el recurso de apelación sí cabe en los procesos contenciosos administrativos. Solo cuando se encuentren realizados estos cambios el COGEP logrará una coexistencia, correspondencia y armonía en relación con la Constitución, las Declaraciones Internacionales de Derechos Humanos, la jurisprudencia de la CCE, y sus propias disposiciones internas.