



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA**  
**MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA**  
**CARRERA DE DERECHO**

**TÍTULO:**

**“INCONSISTENCIA JURÍDICA DEL ART. 410 DEL CÓDIGO  
ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL,  
AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN EN RELACIÓN AL  
USO DE LA APELACIÓN Y SU NEGATIVA EN CASO DE NO  
SER RESUELTO EN TREINTA DÍAS”**

*Tesis previa a la Obtención del  
Grado de Abogada*

**AUTORA:**

*María Gabriela Pérez Morillo*

**DIRECTOR DE TESIS:**

*Dr. Felipe Neptalí Solano Gutiérrez Mg. Sc.*

**LOJA – ECUADOR**

**2014**

## CERTIFICACIÓN

Dr. Felipe Neptalí Solano Gutiérrez Mg. Sc.

DIRECTOR DE TESIS.

### CERTIFICO:

Haber revisado el trabajo de investigación de tesis para la obtención del título de Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador, realizado por el postulante **MARÍA GABRIELA PÉREZ MORILLO**, sobre el tema **“INCONSISTENCIA JURÍDICA DEL ART. 410 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN EN RELACIÓN AL USO DE LA APELACIÓN Y SU NEGATIVA EN CASO DE NO SER RESUELTO EN TREINTA DÍAS”**, el mismo que cumple con las exigencias académicas y reglamentarias para este tipo de trabajo, por lo que autorizo su presentación.

Loja, Diciembre del 2014



Dr. Felipe Neptalí Solano Gutiérrez Mg. Sc.

DIRECTOR DE TESIS

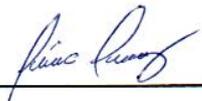
## Autoría

Yo, María Gabriela Pérez Morillo, declaro ser autor del presente trabajo de Tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes Jurídicos de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido de la misma.

Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja, la publicación de mi tesis en el Repositorio Institucional-Biblioteca Virtual

**Autor:** María Gabriela Pérez Morillo

**Firma:**



---

**Cédula:** 0703168047

**Fecha:** Loja, Diciembre del 2014

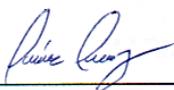
**CARTA DE AUTORIZACION DE TESIS POR PARTE DEL AUTOR, PARA LA CONSULTA, REPRODUCCION PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACION ELECTRONICA DEL TEXTO COMPLETO**

Yo, María Gabriela Pérez Morillo, declaro ser autor de la tesis Titulada "INCONSISTENCIA JURÍDICA DEL ART. 410 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN EN RELACIÓN AL USO DE LA APELACIÓN Y SU NEGATIVA EN CASO DE NO SER RESUELTO EN TREINTA DÍAS", Como requisito para optar al título de *Abogado*; autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de su visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital Institucional.

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el RDI, en las redes de Información de país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad.

La Universidad Nacional de Loja no se responsabiliza por el plagio o copia de la tesis que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización en la ciudad de Loja a los 04 días del mes de Diciembre del dos mil catorce, firma el autor.

Firma: 

GABRIELA PEREZ MORILLO

**Autor:** María Gabriela Pérez Morillo

**Cedula:** 0703168047

**Dirección:** Machala, Calles: Santa Rosa, 17-15 entre 25 de junio y Sucre

**Correo Electrónico:** cecilove18@hotmail.com

**Teléfono:** 0991805964

**DATOS COMPLEMENTARIOS:**

**Director de Tesis:** Dr. Felipe Neptalí Solano Gutiérrez Mg. Sc.

**Tribunal de Grado:**

Dr. Augusto Astudillo Ontaneda	Mg, Sc.	PRESIDENTE
Dr. Igor Eduardo Vivanco	Mg, Sc.	VOCAL
Dr. Gonzalo Iván Aguirre.	Mg, Sc	VOCAL

## **AGRADECIMIENTO**

Expreso mi profundo agradecimiento a Dios Todopoderoso por haberme dado el don más preciado que es la vida, dándome la suficiente inteligencia y perseverancia que me ha permitido concluir con éxito uno más de mis objetivos planteados dentro de mi vida personal.

Al Dr. Felipe Neptalí Solano Mg. Sc. Por su acertada dirección y su incansable paciencia durante todo el desarrollo de la presente tesis.

A la Universidad Nacional de Loja, institución que me ha permitido acceder a una educación superior con los más altos niveles de enseñanza.

**MARIA GABRIELA PEREZ MORILLO**

## **DEDICATORIA**

El presente trabajo de investigación quiero dedicarlo a todas y cada una de aquellas personas que sin mediar motivo alguno han colaborado de forma desinteresada de la ejecución del mismo, de forma particular a mis padres que con su apoyo he podido llegar hasta donde estoy en este momento.

**MARIA GABRIELA PEREZ MORILLO**

## **1. TÍTULO**

**“INCONSISTENCIA JURÍDICA DEL ART. 410 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN EN RELACIÓN AL USO DE LA APELACIÓN Y SU NEGATIVA EN CASO DE NO SER RESUELTO EN TREINTA DÍAS”**

## **2. RESUMEN**

La apelación es un recurso vertical de impugnación, con el cual los justiciables buscan corregir errores en cuanto a la administración de justicia en primera instancia tanto en la vía judicial como en la vía administrativa.

Ya hablando de la vía administrativa todos conocemos que existe la figura del silencio administrativo, puesto de que no existir en un determinado plazo respuesta alguna por parte de la institución, se da por aceptado utilizando justamente el silencio administrativo.

Sin embargo de todo esto, que es parte de la legislación mundial y por supuesto ecuatoriana en el caso del Art. 410 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), se tiene cinco días para su presentación y la autoridad cuenta con treinta días para su resolución, y extrañamente se manifiesta que en el caso de que no exista respuesta alguna ni resolución dada en este plazo, se dará por negado el recurso.

En base a lo anotado anteriormente, no se explica porque la protección absurda e incoherente a la autoridad por su falta de trabajo, puesto que es fácil deducir que apelación que se presente, simplemente la burocracia en este caso no la resolverá para que se dé por negado, transformando la naturaleza de la apelación, como vía de impugnación.

Con todo lo explicado y analizado anteriormente, veo indispensable la necesidad de reformar el Art. 410 de la COOTAD, con la finalidad de alcanzar una correcta administración de la justicia en esta parte de la legislación ecuatoriana.

## **2.1 ABSTRACT**

The appeal is a vertical legal challenge, with which litigants seek to correct errors in the administration of justice in the first place both in the courts and in administrative proceedings.

Now talking about the administrative all know that there is the figure of administrative silence, since it does not exist in a given term response on the part of the institution, is given by just using the accepted administrative silence.

Yet all this, which is part of the world and of course Ecuadorian legislation in the case of Article 410 of the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization (COOTAD), you have five days to submission and authority has thirty days to its resolution, and strangely states that in the event that there is no answer or resolution given within this period shall be deemed denied recourse.

Based on the recorded above, is not explained because the absurd and incoherent authority protection for their lack of work, since it is easy to deduce that appeal is filed, just the bureaucracy in this case will resolve to not give denied, transforming the nature of the appeal, as a way to challenge.

With everything explained and discussed above, I see the essential need to reform Article 410 of the COOTAD, in order to achieve the proper administration of justice in this part of Ecuadorian law.

### **3. INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo titulado **“INCONSISTENCIA JURÍDICA DEL ART. 410 DEL CODIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN EN RELACIÓN AL USO DE LA APELACIÓN Y SU NEGATIVA EN CASO DE NO SER RESUELTO EN TREINTA DÍAS”**, que se refiere a la figura jurídica de la apelación constante en el COOTAD.

Para realizar este tipo de estudio fue necesario indagar en la importancia que tiene este tema y su impacto en la sociedad, toda vez que se trata de un tema que tiene una necesidad de ser incorporado de manera urgente en nuestro ordenamiento, estas son las razones por las cuales opté por la realización de este importante tema de investigación.

La tesis como tal, es un trabajo coordinado el cual contiene importantes conceptos inherentes a la problemática específica como son: recurso, impugnación, apelación, organización territorial, entre otras importantes definiciones, aspectos doctrinarios del recurso de apelación y de los medios de impugnación, así como los orígenes del recurso, principios que rigen el ámbito administrativo en el Ecuador, finalmente se analiza jurídicamente la Constitución de la República del Ecuador, COOTAD, para culminar con un análisis de legislación comparada. .

Al realizar cada una de las fases de la misma, nos encontramos frente a un trabajo argumentado de forma debida que sostiene fuertes bases tanto doctrinarias como jurídicas que establecen eficazmente la necesidad de brindar a la ciudadanía el verdadero sentido del recurso de apelación en el Ecuador.

## 4. REVISIÓN DE LITERATURA

### 4.1 MARCO CONCEPTUAL

#### 4.1.1 RECURSO ADMINISTRATIVO

La obra titula *Los Recursos Administrativos, Naturaleza Jurídica y Aplicación en Materia Tributaria* toda vez que la labor de los escritores, lejos de constituir un vademécum<sup>1</sup> procesal o un catálogo monográfico de los Recursos existentes en la legislación ecuatoriana, se centra en el estudio de las propiedades caracterizadoras que poseen los medios de impugnación denominados Recursos. Entonces, consideramos válido iniciar este texto definiendo al concepto *naturaleza jurídica*, el cual en ocasiones ha sido tenido como una variable abstracta de índole filosófica, lejana de la práctica común del Derecho – lo cual ciertamente es un error, como lo demostraremos a lo largo de este libro.

Empecemos definiendo el término *naturaleza*. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define a *naturaleza* como la “esencia y propiedad característica de cada ser”<sup>2</sup>. Desentrañando esta definición a fin de comprender la forma más completa al término, podríamos a su vez anotar lo que se entiende por *esencia*, esto es, “aquello por lo cual una es lo que es y se distingue de las demás cosas”<sup>3</sup>. Por su parte, la palabra *jurídico* o *jurídica* es un adjetivo jurídico que expresa la pertenencia de algo al Derecho

---

<sup>1</sup> Libro de fácil manejo para consulta inmediata de nociones o informaciones fundamentales.

<sup>2</sup> Real Academia Española,

<sup>3</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Editorial Driskill S. A., 1979, Tomo XX, p. 69.

o a la identificación de que algo se ajuste a él.<sup>4</sup> Con relación a la conjugación de estos dos términos en el concepto *naturaleza jurídica*, podemos afirmar la existencia de al menos dos acepciones. Por una parte, con *naturaleza jurídica* podemos denominar al conjunto de rasgos que nos permiten identificar una institución del Derecho, distinguiéndola de las demás de una manera adecuada, lo cual permite sobre todo su manipulación mental práctica; su correlato lógico está representado por las descripciones que dan algún conocimiento de una cosa, por los accidentes que le son propios y que la determinan suficientemente como para dar de ella una idea que la distinga inequívocamente de las demás. Por ejemplo, podríamos señalar que el impuesto a la Renta grava los resultados económicos de un contribuyente, una vez deducidos del total de ingresos, el total de los gastos incurridos con ocasión de la generación de aquellos. Otras veces, la expresión, *Naturaleza Jurídica* puede indicar aquellos rasgos que son necesarios y suficientes para comprender la presencia de los demás y para explicar el comportamiento de un instituto; su correlato lógico es la definición propiamente dicha. Por ejemplo, anotaríamos que el Impuesto a la Renta es un tributo directo progresivo.<sup>5</sup> En todo caso, el concepto *Naturaleza Jurídica* siempre identificará a aquellos elementos más propios y caracterizadores de un instituto de Derecho.

---

<sup>4</sup> Guillermo Cabanellas de Torres, *Diccionario Jurídico*, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1998, p. 220.

<sup>5</sup> Rebeca Mesta Marín, *Analista de los Medios de Impugnación en el Sistema Fiscal Mexicano*, Puebla s.n., 2005, tesis presentada a la Universidad de la Américas – Puebla, para la obtención de un título de Licenciado en Derecho, con área en derecho Fiscal, p. 44 y siguientes.

La técnica Legislativa contemporánea ha propendido a no incluir definiciones conceptuales en las normas jurídicas. Por el contrario, el legislador tiende a utilizar meras descripciones de los distintos institutos, dejando el desarrollo de los conceptos a la doctrina. Por ello resulta prácticamente imposible encontrar al concepto *naturaleza jurídica* en la legislación de nuestros días. Al quedar relegada a herramienta dogmática, la unidad práctica del análisis de la *naturaleza jurídica* de tal o cual institución al momento de valorar su aplicación concreta, resulta habitualmente inexistente, llevando a yerros al momento de legislar y de aplicar las leyes, tanto en los administrados, en la Administración y en los jueces. El conocer profundamente a un instituto jurídico, sus elementos, caracteres, alcances y limitaciones, es la base fundamental de la cual se debe partir para incluirlo o no en un sistema jurídico, para decidir si se lo aplica o no en un caso particular, y para saber cómo fallar cuando se lo encuentra involucrado en un proceso contradictorio.

#### **4.1.2 Impugnación Jurídica**

En un trabajo anterior comenzamos señalando que errar es una condición connatural del ser humano, y que aún los seres más sabios de nuestra especie no han estado libres de cometer equivocaciones y desaciertos.<sup>6</sup> Esta afirmación que en los presentes días es reconocida como un absoluto, hasta hace algunos siglos habría sido fundamento de persecuciones y castigos para quien la hubiera declarado o defendido. En épocas permitivas del desarrollo humano, la ignorancia inundó de temor al corazón de los

---

<sup>6</sup> Álvaro Renato Mejía Salazar, *El carácter extraordinario del Recurso de Revisión*, Quito s.n. 2007, Monografía presentada a la Universidad Andina Simón Bolívar-Ecuador, para la Obtención del Título de Especialista Superior en Tributación, p.1.

hombres, por ello buscaron refugio en la divinidad y en quienes consideraron representantes de la divinidad en la tierra. Los seres que lideraron a los hombres arcaicos, preclaros en algunos casos y simplemente tenidos por preclaros en otros, gozaron de tal autoridad entre sus pares, que su mandato se tornó en incontrovertible, pues su validez y corrección se fundamentaba en una supuesta manifestación divina.

Para citar ejemplos de estas civilizaciones teócratas, nos referiremos a la antigua germana y por qué no, también a las europeas del período absolutista del siglo XVII. En efecto, como lo recuerda Eduardo Loza Pintado, para el pueblo germano primitivo la sentencia o resolución de la autoridad era una expresión de la divinidad y tenía el carácter infalible de ésta, de allí que no cabía dudas sobre su acierto.<sup>7</sup> Luego, en los imperios o reinos continentales de la época barroca, así como en los medievales, no solo que la palabra del monarca era la ley única, sino también que sus sentencias eran consideradas como decisiones infalibles contenedoras de la verdad.<sup>8</sup> Frente a estos sistemas jurídicos teócratas, nos encontramos desde muy antiguo con sociedades donde el proceso era laico, lo cual comportó el reconocimiento de que las resoluciones podían adolecer de errores. Ejemplo de ello es la Roma Republicana, donde pese a que las decisiones del *iudex*-funcionario público investido de autoridad para administrar justicia- nacían con autoridad de cosa juzgada, ésta era puramente formal ya que tenía que discutirse sobre la imperfección de su contenido y si llegaban a ser

---

<sup>7</sup> Eduardo Loza Pintado, *La Casación en el Proceso Civil*, Quito, Editorial Ecuador, 1990, p. 41.

<sup>8</sup> Beatriz Quintero y Eugenio Prieto, *Teoría General del Proceso*, Santa Fe de Bogotá, Editorial Temis, 1995, Tomo I, 231.

consideradas injustas, no podían obligar a las partes ya que eran tomadas por inexistentes.<sup>9</sup> El desarrollo reciente del pensamiento jurídico laico de occidente, se consolida con la revolución Francesa y sus postulados sobre la organización y administración de los pueblos. En efecto, la ilustración gala propició la plena comprensión de la igualdad de los hombres, de su naturaleza falible, de la necesidad de la corrección de los actos de las autoridades, de la necesidad de controlar la arbitrariedad y del fin principal de la ley, que es la justicia. Todo lo cual consagra el derecho de los miembros de un Estado a cuestionarse y a cuestionar sobre la corrección de las actuaciones de sus mandatarios.

Volvemos de esta manera a los renglones iniciales del presente apartado. Las personas a quienes los miembros de una sociedad han otorgado la capacidad de administrar la cosa pública o de decidir sobre una controversia suscitada entre particulares o entre particulares o entre el Estado y un particular, son seres humanos susceptibles de cometer errores en el ejercicio de sus funciones. Estos errores, al entender de Enrique Rojas Gómez, pueden contrariar al Derecho, ya sea por haberse malentendido las circunstancias de hecho sobre las cuales no han sido aplicadas las normas, o simplemente por haber aplicado las normas con un significado o alcance distinto al que les corresponde.<sup>10</sup> Pero además los errores administrativos o jurisdiccionales también pueden obedecer a voluntarias irregularidades motivadas por prevención, animadversión, temor o recompensa. De esta

---

<sup>9</sup> Eduardo Loza Pintado, *La casación...*, op. cit. P. 66

<sup>10</sup> Enrique Rojas Gómez, *La Teoría del Proceso*, Santa Fe Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 193.

forma opina Loza Pintado, quien además señala que en muchas ocasiones, el juzgador o el administrador público, no se despoja de sus pasiones, afanes o sentimientos al momento de realizar su actividad, faltando a su deber – teórico- de la completa neutralidad.<sup>11</sup>

De ahí que todos los ordenamientos jurídicos occidentales contemporáneos reconozcan el derecho subjetivo de las personas a buscar se corrijan los errores en las actuaciones públicas que les causen gravamen o perjuicio<sup>12</sup> Este derecho subjetivo se viene instrumentando mediante una serie de herramientas jurídicas que tienen por objetivo cuestionar las resoluciones de la Administración,<sup>13</sup> esto es, impugnarlas.

Impugnar, entonces, no es otra cosa que expresar inconformidad respecto del contenido de un acto o decisión pública, con el propósito de provocar su modificación o revocación, por considerarlo contrario al orden jurídico o lesivo para el interés público o propio.<sup>14</sup> Humberto Cabrera acosta, señala que la impugnación o facultad que la Ley otorga al Administrado para conseguir la enmienda de los errores en que los funcionarios hayan incurrido en sus acciones públicas.<sup>15</sup> Devis Echandía teoriza un poco más y que la

---

<sup>11</sup> Eduardo Loza Pintado, *La casación...*, op. Cit., p. 15.

<sup>12</sup> Manuel Ibáñez, *Tratado de los Recursos del Proceso Civil*, Buenos Aires, Bibliográfica Argentina, 1957, p. 79. Hernando Devis Echandía, *Teoría General del Proceso*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1997, p. 506.

<sup>13</sup> Siempre que en el presente trabajo nos refiramos a la “Administración”, ha de entenderse por tal la Administración Pública. Cuando sea necesario referirnos en particular a una Administración que ejerza poderes públicos determinados, como por ejemplo la administración Tributaria, la Administración Aduanera o Administración Seccional, constará en tal especificación.

<sup>14</sup> Enrique Rojas Gómez, *La Teoría del Proceso*, op. cit., p. 193.

<sup>15</sup> Humberto Cabrera Acosta, *Teoría General del Proceso y de la Prueba*, Santa Fe de Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1992, p. 505.

revocabilidad –impugnación- es un remedio jurídico contra una injusticia.<sup>16</sup> En similar línea de pensamiento, Loza Pintado señala que en su más estricto sentido, la impugnación es una institución destinada a impedir que una sentencia –acto o resolución administrativa- considerada injusta o violatoria a la Ley o a la Jurisprudencia, produzca efectos jurídicos; efectos que por la misma razón no restablecerán la paz ni dirimirán satisfactoriamente la controversia y que, por el contrario, crearán nuevos conflictos o motivos de Litis.<sup>17</sup> De estas primeras definiciones se concluye que la impugnación constituye un derecho general y amplio que posee toda persona para buscar que se rectifique una actuación de un ente público, considerada como errónea y lesiva. Existe en consecuencia, un *Derecho general de impugnación*, que deviene en un fundamento jurídico suficiente para perseguir la enmienda de cualquier incorrección Administrativa. Este derecho se encuentra previsto tanto en el literal m), del literal 7 del Artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador,<sup>18</sup> norma que ordena que el derecho a la defensa de las personas, incluye su capacidad de recurrir al fallo en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos,<sup>19</sup> cuanto por el artículo 173 del citado cuerpo normativo supremo, que ordena que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado, podrán ser

---

<sup>1616</sup> Hernándo Devis Echandía, *Teoría General*, op. cit., p. 505.

<sup>17</sup> Eduardo Loza Pintado, *La casación...*, op. cit., p. 17.

<sup>18</sup> Registro Oficial No. 449, de 20 de octubre de 2008.

<sup>19</sup> “Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso, que incluirá las siguientes garantías básicas: (...)”

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...)

m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.”

impugnados tanto en la vía administrativa, como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.<sup>20</sup>

Finalmente cabe señalar que el propio ordenamiento jurídico que establece y garantiza a favor de los particulares el derecho a la impugnación, también establece límites a éste, ya sea en razón del tiempo o de la naturaleza de la causa.

El primer caso obedece al principio de Seguridad Jurídica, en virtud del cual no se puede mantener indefinidamente vigente la posibilidad de que una persona impugne un acto o resolución judicial o administrativa; para ello hay un tiempo legalmente acordado, luego del cual, si no ha existido impugnación, se entiende por aceptado el contenido del acto o sentencia y, por tanto, ha de cumplirse. El segundo caso obedece, como su nombre lo indica, a la naturaleza de ciertas causas o procesos donde la impugnación sólo comportaría demoras que perjudicaría a una parte y beneficiaría indebidamente a otra. Como por ejemplo, la inexistencia de ciertos recursos en materia ejecutiva para el ejecutado –Art. 436 Codificación del Código de Procedimiento Civil<sup>21</sup>–.

#### **4.1.3 La Impugnación en el Derecho Administrativo.**

El contenido y alcance general del concepto de impugnación jurídica que ha sido expuesto, es aplicable al Derecho Administrativo salvo ciertas particularidades propias de esta rama del Derecho cuya autonomía científica

---

<sup>20</sup> “Art. 173.- Los actos Administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados tanto en la vía Administrativa, como como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.”

<sup>21</sup> “Art. 436 Codificación del Código de Procedimiento Civil”

es innegable. Ya en el numeral anterior se indicó la diferencia básica entre la impugnación entendida dentro del Art. 436.- En este juicio puede el ejecutante interponer los recursos que concede este Código para los ordinarios; pero el ejecutado sólo puede apelar de la sentencia, y en los demás casos, no podrá interponer ni aún el recurso de hecho.”

Derecho Privado y del Derecho Público. Según se señaló, en el primer caso la impugnación es un derecho subjetivo renunciable del particular, mientras que en el segundo es un deber imperativo para la Administración. En efecto, como señala el autor español Ramón Martín Mateo<sup>22</sup>, la Administración está en la obligación de rectificar desviaciones en las que pueda haber incurrido frente a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico o simplemente, sin que se haya producido una ilegalidad, está en la obligación de adoptar nuevas decisiones más razonables, aunque en este último caso por apreciaciones de oportunidad, no podrán afectarse derechos adquiridos ni empeorar la situación de terceros.

Por otra parte, además del control y observancia del principio de Legalidad, también el principio de Economía en los Procedimientos tiene relación con la impugnación en la esfera administrativa. En este sentido, debemos tener en cuenta que uno de los fines de la impugnación en sede administrativa es evitar que inconvenientes que pueden ser superados en ésta misma sede, pasen a conocimiento de los tribunales de justicia más costosos y, en nuestro país más lento.

---

<sup>22</sup> Ramón Martín Mateo, *Manual de Derecho Administrativo*, Madrid, Editorial Trivium, 2002, p. 409.

Ahora bien, siguiendo a Cassagne, también ha de señalarse que la impugnación en sede administrativa técnicamente no comporta estricta controversia, toda vez que (i) la Administración actúa como parte interesada y autoridad decisoria y, (ii) la decisión administrativa no posee los atributos de la verdad legal, en tanto cosa juzgada material y formal<sup>23</sup>, toda vez que siempre existirá la posibilidad de que un tercero<sup>24</sup> –juez– revise la actuación administrativa, así haya sido emanada de la máxima autoridad de la Administración Central –Presidente de la República–. Dromi por su parte, desarrolla similares postulados al exponer su defensa a la corriente de pensamiento jurídico que niega la existencia de una jurisdicción administrativa, reconociendo la calidad de jurisdicción únicamente a la de los jueces propiamente dichos.<sup>25</sup>

De todo lo anterior concluimos que si bien la jurisdicción, en cuanto capacidad de decidir y hacer ejecutar lo decidido, es un atributo caracterizador de la función judicial dentro de un modelo de Estado occidental, no es menos cierto que la Administración Pública posee un atributo decisorio-ejecutor muy similar al *imperium* del juez ordinario. Por tanto y en atención de la autonomía calificadora del Derecho Administrativo,<sup>26</sup> consideramos que es conveniente identificar como Jurisdicción Administrativa a las facultades resolutivas, sancionadoras y

---

<sup>23</sup> Juan Carlos Cassagne, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1998.

<sup>25</sup> Roberto Dromi, *El Procedimiento Administrativo*, Madrid, Editorial Astrea, 1986, p. 85.

<sup>26</sup> Por autonomía calificadora entendemos a aquella faculta de definir el contenido de los conceptos que utiliza una rama del Derecho, así como de dotarlos de nombres propios.

ejecutivas que posee la Administración Pública, siempre concientes de las diferencias, limitaciones y especificidades que tal concepto poseería con relación al de Jurisdicción, en su dimensión más amplia y general.

#### **4.1.4 Los Recursos.**

La mayoría de autores –con quienes nos alineamos y a cuyos principales representantes nos referiremos de inmediato– consideran que tanto en vía judicial, cuanto en vía administrativa, el derecho general de impugnar los actos de la autoridad pública se encuentra principalmente instrumentado a través de los Recursos. En efecto, para Murcia Ballén los Recursos son los modos o maneras como se proyecta en la práctica el derecho de impugnación; mediante ellos el litigante –administrado– que se encuentre frente a un acto que estime perjudicial para sus intereses, puede promover su revisión.<sup>27</sup> En la misma línea de pensamiento, Cabrera Acosta expone que los Recursos representan la forma en que se pueden corregir los errores de un juzgador – administración–.<sup>28</sup> Devis Echandía por su parte señala que la impugnación es el género y el Recurso es la especie, entendiéndose por Recurso la petición formulada por una de las partes para que el mismo juez –autoridad administrativa– que profirió una providencia –acto o resolución administrativa– o un superior, la revise con el fin de corregir los errores de

---

<sup>27</sup> Humberto Murcia Ballén, *Recurso de Casación Civil*, Santa Fe de Bogotá, El Foro de la Justicia, 1983, p. 9.

<sup>28</sup> Humberto Cabrera Acosta, *Teoría General...*, op. cit., p. 289.

juicio o de procedimiento que en ella se hayan cometido.<sup>29</sup> Espinosa Solís de Ovando considera, en términos más específicos, que los Recursos son medios que la ley concede a la parte –administrado– que se crea perjudicada por una resolución judicial –acto o resolución administrativa– para obtener que ella sea modificada o dejada sin efecto.<sup>30</sup>

De estas primeras definiciones podemos concluir que basta que el administrado considere, fundamentadamente, que un acto administrativo o sentencia judicial adolece de una falla, para poder ejercitar su derecho a recurrirlo. Por tanto, no es indispensable que el recurrente tenga necesariamente la razón para interponer un Recurso, basta – según veremos más adelante– que cumpla con los requisitos normativamente establecidos para su procedencia y admisibilidad. Al igual que la administración o el juez, el particular puede encontrarse errado en su impugnación, lo cual en nada contraviene al derecho general que tiene para presentar un Recurso.

Por otra parte, se debe anotar que los Recursos como medio de impugnación se constituyen en un sistema de control de las actuaciones públicas. Este sistema de control tiene dos beneficiarios: (i) El interés público en que el Estado de Derecho y el imperio de la ley sean respetados en toda actuación de la administración pública, y (ii) el interés privado del particular

---

<sup>29</sup> Hernando Devis Echandía, *Teoría General...*, op. cit. p. 505.

<sup>30</sup> Hernando Devis Echandía, *Teoría General...*, op. cit. p. 505.

de que sus derechos no sean conculcados por una actuación pública errónea o violatoria de las normas jurídicas<sup>31</sup>. Para cumplir con los fines que hemos analizado,<sup>32</sup> los Recursos se encuentran previstos en todas las ramas del derecho, por ejemplo en la rama civil –Código de Procedimiento Civil–, en la rama penal –Código de Procedimiento Penal–, en la rama administrativa –Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva–, en la rama tributaria – Código Orgánico Tributario–, etc. Las sedes donde un ciudadano puede solicitar la enmienda de una falla básicamente son la administrativa y la judicial, es decir, ante el mismo órgano administrativo del que emanó el acto impugnado o ante un tercero investido de potestad jurisdiccional. En estas dos sedes los Recursos suelen encontrarse previstos de forma similar, existiendo ciertas diferencias que denotan la especialización y alcance de la sede administrativa o judicial, tema que será materia de nuestro estudio a partir del tercer punto del capítulo segundo del presente trabajo.

---

<sup>31</sup> Humberto Cabrera Acosta, *Teoría General...*, op. cit., p. 301.

<sup>32</sup> Garantía del Administrado, Sistema de Control de la Actuación Pública, etc.

## **4.2 MARCO DOCTRINARIO**

### **4.2.1 Diferencias entre Recurso, Reclamo y Nulidad.**

Desde un punto de vista amplio se puede considerar que tanto los Recursos, como los Reclamos y la Nulidad son medios de impugnación jurídica, toda vez que mediante tales acciones se puede perseguir la corrección de actos de la administración pública errados. Sin embargo, el instituto que de manera más completa se identifica con el derecho general a impugnar es el Recurso, según se procede a explicar.

#### **El Reclamo.**

Ciertamente el Reclamo es un procedimiento incoado por una persona afectada en sus derechos subjetivos o intereses legítimos como consecuencia de acciones u omisiones de la autoridad pública,<sup>33</sup> no obstante, su procedencia se encuentra expresamente limitada a casos específicos. En efecto, según lo dispuesto por el artículo 172 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva— norma de Derecho Público—, en las reclamaciones los interesados podrán petitionar o pretender:

---

<sup>33</sup> Hernán Jaramillo Ordóñez, *Manual de Derecho Administrativo*, Loja, Editorial Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Nacional de Loja, 1999, p. 335.

- a) La formulación de observaciones, consideraciones y reservas de derechos, cuando se impugnaren los actos de simple administración;
- b) La cesación del comportamiento, conducta o actividad; y,
- c) La enmienda, derogación, modificación o sustitución total o parcial de actos normativos o su inaplicabilidad al caso concreto.

En cuanto a la tramitación de una reclamación, ésta debe ser presentada ante el órgano autor del hecho, comportamiento u omisión; emisor del acto normativo; o ante aquél al cual va dirigido el acto de simple Administración. El órgano puede dictar medidas de mejor proveer, y otras para entender el reclamo.”

También se puede accionar un Reclamo cuando un administrado se siente afectado por los efectos de un hecho administrativo, según lo previsto en el artículo 79 del mencionado Estatuto.<sup>34</sup>

De igual forma, en materia tributaria el Reclamo se encuentra previsto para ciertos casos taxativamente dispuestos por las normas. El artículo 115 del Código Orgánico Tributario<sup>28</sup> manda que los contribuyentes, responsables o terceros que se creyeren afectados, en todo o en parte, por un acto determinativo de obligación tributaria, por verificación de una declaración o, estimación de oficio o liquidación, podrán presentar su reclamo ante la

---

<sup>34</sup> “Art. 172.- Los reclamos administrativos. En las reclamaciones los interesados podrán petitionar o pretender:

- a) La formulación de observaciones, consideraciones y reservas de derechos, cuando se impugnaren los actos de simple administración;
- b) La cesación del comportamiento, conducta o actividad; y,
- c) La enmienda, derogación, modificación o sustitución total o parcial de actos normativos o su inaplicabilidad al caso concreto.

autoridad de la que emane el acto. El artículo 305 del Código Orgánico Tributario prevé que para obtener la devolución de tributos indebidamente pagados, ha de presentarse un reclamo.

Los reclamos por tributos que correspondan al Estado según el artículo 64 de este Código, siempre que los reclamantes, tuvieren su domicilio en la provincia de Pichincha, se presentarán en el Servicio de Rentas Internas. En los demás casos podrán presentarse ante la respectiva dirección regional o provincial.

El empleado receptor pondrá la fe de presentación en el escrito de reclamo y en cuarenta y ocho horas lo remitirá al Servicio de Rentas Internas. Las reclamaciones aduaneras por aplicación errónea del arancel o de las leyes o reglamentos aduaneros, o de los convenios internacionales, se presentarán ante el Gerente Distrital de Aduana de la localidad respectiva.

Las peticiones por avalúos de la propiedad inmueble rústica, se presentarán y tramitarán ante la respectiva municipalidad, la que los resolverá en la fase administrativa, sin perjuicio de la acción contenciosa a que hubiere lugar.”

Teniendo en cuenta el contenido de las disposiciones normativas que han sido citadas, retomamos la afirmación relativa a que las limitaciones que posee el Reclamo lo desmedran como medio de impugnación jurídica frente a los Recursos cuyo ámbito de aplicación es amplio, característica que se

identifica plenamente con el derecho general a la impugnación y búsqueda de corrección de las actividades de la Administración. Como indica Sayagués, el objeto del Recurso es amplio: puede pedirse la revocación, la reforma o la sustitución de un acto, mientras que en el Reclamo, el objeto se subordina al contenido otorgado expresamente por la norma.

### **La Nulidad.**

Iniciaremos señalando que el Recurso es un remedio jurídico contra la incorrección de un acto administrativo, mientras que la Nulidad es el remedio contra su invalidez.<sup>34</sup> Así lo comprende nuestro ordenamiento jurídico; el Código Civil – norma general informativa del ordenamiento jurídico ecuatoriano– en su artículo 1697<sup>35</sup> prevé que es nulo todo acto o contrato al que le falte alguno de los requisitos que la ley prescribe para el valor del mismo acto o contrato, según su especie y la calidad o estado de las partes. En atención al principio de Seguridad Jurídica, la Nulidad de actos o contratos públicos o privados debe ser declarada por una autoridad pública competente, aún sin que medie petición de parte, si tal nulidad es absoluta y evidente. Debe mediar la solicitud de un interesado en el evento de que la nulidad sea sólo relativa. Las causas que invalidan a un acto fuere público o privado, se encuentran normativamente previstas y como se anotó, tienen que ver con el objeto, la causa, las personas, sus calidades y cualidades, los formalismos, entre otros elementos de validez.

Queda claro entonces, que el objetivo de impugnación que se persigue con la Nulidad es diferente al del Recurso. A la Nulidad le compete el vicio jurídico de un acto de la administración, sólo en el evento de que tal vicio vicie la validez del acto. Por el contrario, con el Recurso se persigue toda incorrección jurídica de la que pueda adolecer un acto que pudo haber cumplido con todos los requisitos de validez. La rectificación del acto administrativo o procesal es el resultado del Recurso que prospera; la invalidación lo es de la Nulidad.

Finalmente, cabe señalar que pese a lo común que resulta escuchar el concepto *Recurso de Nulidad*, tal instituto no se encuentra previsto en nuestra normativa civil ni administrativa. En efecto, tanto el Código Civil – Artículos 98, 99, 120, 123, 1367, 1368, 1369 y 1485–, el Código de Procedimiento Civil –Artículo 301–, el Código Orgánico Tributario –Artículo 162– y Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa –Artículo 63-C–, se refieren a una *Acción de Nulidad*. Sólo en materia penal, el Código de Procedimiento Penal –Artículo 332– establece un *Recurso de Nulidad*.

#### **4.2.2 El Recurso en el Derecho Administrativo.**

Retomando la temática específica del presente trabajo, según se anotó en el numeral 2.1., los Recursos suelen encontrarse previstos de forma similar en sede judicial y en sede administrativa, existiendo ciertas diferencias que denotan la especialización y alcance de cada una de estas sedes. Siguiendo

al profesor Sayagués, comencemos diciendo que el acto administrativo puede ser injusto, inconveniente o adolecer de una ilegalidad de fondo o de forma. Según hemos analizado en el capítulo primero del presente trabajo, aún la Administración mejor organizada e intencionada es susceptible de incurrir en errores. De ahí que es necesario que existan medios adecuados para que la Administración pueda corregir sus actos propios, sin obligar a que los interesados acudan a la vía contenciosa jurisdiccional.

Estos medios, que según hemos desarrollado en los apartados inmediatos anteriores, son los Recursos, se encuentran definidos por los doctrinarios de la materia administrativa de manera similar a como se lo hace en materia procesal general.

Sayagués señala que los Recursos pueden definirse como los distintos medios que el derecho establece para obtener que la administración, en vía administrativa, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque. Marienhoff, quien concuerda con Garrido

Falla e Ibáñez Frocham, define al Recurso Administrativo como un medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa, con el objeto de obtener, en sede administrativa, su reforma o extinción. Para Roberto Dromi, el Recurso es un remedio administrativo específico por el que se atacan solamente actos administrativos y se defienden derechos subjetivos o intereses legítimos. El autor argentino Agustín Gordillo, lo define como el remedio o medio de protección del individuo para impugnar los actos y

hechos administrativos que lo afectan y defender sus derechos frente a la administración. Concluimos, entonces, que el Recurso Administrativo persigue un fin jurídico específico: la modificación o revocación del acto administrativo impugnado. A la autoridad administrativa compete otorgar el remedio que en derecho considere procedente, es decir, la administración decidirá si revoca, modifica o ratifica la actuación administrativa que fue recurrida.

Como todo instituto jurídico procesal, los Recursos Administrativos poseen una serie de requisitos que deben ser cumplidos a fin de sustentar su validez. Roberto Dromi encuentra tres que se refieren a los Sujetos, al Objeto y a la Causa. Cabrera Acosta encuentra como requisitos también a la Procedencia y a la Oportunidad. El requisito *Subjetivo* tiene que ver con la necesidad que intervengan en el proceso de impugnación por una parte la Administración Pública y por otra el administrado. La Administración debe a su vez cumplir con requisitos de competencia en cuanto a la materia de la impugnación, a los grados, al territorio y a las personas. Por su parte, el administrado debe encontrarse legitimado para reclamar. Tal legitimación se refiere a la capacidad para presentar una petición *–legitimatio ad processum–* y al interés que tener en el recurso, a fin de que pueda ser considerado parte procesal *–legitimatio ad causam–*. Por ejemplo, un tercero que inicialmente no haya participado de un proceso administrativo, puede comparecer como recurrente si demuestra poseer un legítimo y directo

interés en impugnar un acto administrativo, además de su capacidad jurídica general.

El *Objeto* como requisito tiene que ver con la naturaleza temática del Recurso Administrativo, es decir, tiene que ver con la materia específica que estamos tratando.

Por tanto, el objeto del Recurso Administrativo es impugnar actos o resoluciones emanadas de un ente administrativo público. Dromi recuerda que no toda actuación administrativa es susceptible de ser recurrida. Establece que únicamente los actos administrativos finales son recurribles, mientras que los actos de mera administración, como circulares u oficios internos, no lo son.<sup>46</sup> En este punto cabe una reflexión: en ocasiones una circular, informativo u oficio interno puede ser considerado como una declaración administrativa con efectos jurídicos y, por tanto, podría pensarse que tal circular u oficio interno es susceptible de ser recurrido. Sin embargo, el contenido de estos oficios o circulares internas tienen efectos jurídicos en el administrado, únicamente cuando el acto administrativo resolutivo o final del que fueron sustento, es emitido y publicitado en debida forma. Sólo entonces el administrado puede recurrir directamente en contra del acto administrativo, lo cual comportará una impugnación indirecta en contra de los oficios o circulares internas cuyo contenido errado sirvió de basamento para el acto administrativo recurrido.

Con relación al requisito *Causa* lo entendemos como la motivación que impulsa al administrado a presentar su impugnación. Como ha sido anotado, basta que el administrado considere subjetivamente que un derecho o interés le ha sido conculcado, para que pueda recurrir. Sin embargo, tal consideración subjetiva deberá identificarse con una violación al ordenamiento jurídico, pues meras especulaciones no son sustento válido para plantear una impugnación.

El requisito de *Procedencia* se refiere a que el Recurso que se plantea se encuentre revisto en la norma. También a que la pretensión del recurrente se encuentre debidamente sustentada en el recurso adecuado a sus intereses, toda vez que existen varios tipos de Recursos. El requisito de la *Oportunidad* relacionado con el principio de la Seguridad Jurídica, comporta la existencia de plazos normativamente previstos en los cuales se pueden plantear los recursos, para que su tramitación prospere. Finalmente y siguiendo a Agustín Gordillo,<sup>47</sup> recapitularemos las principales diferencias que encontramos entre el Recurso Jurisdiccional y el Recurso Administrativo, a saber: a) Autoridad que los decide: En el primer caso es un juez, en el segundo una autoridad administrativa que puede ser la misma de la cual emanó el acto o una superior.

b) Carácter en que actúa: En un caso es un tercero imparcial, ajeno a la controversia. En el otro caso, quien decide también es parte activa de la controversia.

c) Naturaleza del acto que decide el Recurso: Que en un caso es un auto o sentencia y en el otro un acto o resolución administrativa.

d) Estabilidad de la decisión: En el primer caso la sentencia o auto se torna vinculante e inmutable; en el segundo caso, se puede perseguir judicialmente su impugnación.

#### **4.2.3 Clasificación de los Recursos.**

La doctrina ha clasificado de varias maneras a los Recursos, todas estas comunes al Derecho Procesal general y al Derecho Administrativo. Existen dos posiciones o criterios de clasificación que han sido generalmente aceptados, a saber: (i) la generalidad de los supuestos que pueden ser combatidos con los Recursos –criterio Material– y, (ii) la identidad o diversidad entre el órgano que dictó la resolución objetada y el que debe decidir sobre la objeción –criterio Jerárquico–. Consideramos que la clasificación que merece mayor atención es la que se refiere a la generalidad de los supuestos que pueden ser combatidos con los Recursos –criterio Material–, criterio tomado de la tradición francesa<sup>49</sup> que comporta un análisis preliminar de la naturaleza jurídica del medio de impugnación. En efecto, el recurrente ha de estudiar en cada caso concreto qué Recurso del catálogo que la legislación ofrezca, resulta conveniente para impugnar el acto o resolución pública, teniendo en cuenta los objetivos que persigue en contraposición con los ámbitos y limitaciones propios de cada Recurso. En atención a este criterio de clasificación, los Recursos se dividen en Ordinarios y Extraordinarios.

Autores como el profesor Jaime Guasp, consideran que el criterio de clasificación Jerárquico de los Recursos proporciona una nota distintiva y una comprensión global y satisfactoria del tema. En consecuencia defiende que la adecuada clasificación se encuentra al distinguir entre Recursos Horizontales, cuando son resueltos por quien dictó el acto o sentencia recurrida –*tribunal a quo*– y, Verticales, cuando son resueltos por un superior de quien emitió el acto o sentencia recurrida –*tribunal ad quem*–. Si bien nuestra posición se alinea al criterio de clasificación Material de los Recursos, tampoco se puede desatender los contenidos del criterio Jerárquico que hemos descrito, pues éstos van a complementar al criterio de clasificación Material.

Por ejemplo, existen Recursos Ordinarios que van a ser conocidos por la misma autoridad pública que emitió el acto o resolución recurrida, así como también existen Recursos Ordinarios que serán conocidos por un superior de la autoridad pública que emitió el acto o resolución. Si bien los caracteres básicos de estos Recursos, en cuanto Ordinarios, son idénticos, la dinámica de los mismos cambia en atención a que opere o no el principio de las Dos Instancias, según se explicará más adelante.

En todo caso, sea cual fuere el criterio de clasificación que se escoja para diferenciar entre las distintas clases de Recursos, una parte de la doctrina restringe la existencia de estos a la previsión que de los mismos realice la norma. En contraposición, autores como Marienhoff defienden a los

denominados *Recursos no reglados*, cuya existencia es implícita, por implicar corolarios de preceptos constitucionales que no han sido objeto de reglamentación por parte de la autoridad pública. Sobre esta posición doctrinaria, que ciertamente da al traste con los ortodoxos postulados kelsenianos del positivismo, podría ser circunscrita en la más reciente corriente o escuela del pensamiento jurídico, esta es el Constitucionalismo, donde una correcta ponderación entre lo justo y lo legal, va a garantizar los derechos del ciudadano. En la práctica jurídica ecuatoriana y más específicamente en la práctica tributaria ecuatoriana, ante la ausencia de Recursos Ordinarios con los cuales un administrado pueda recurrir incorrecciones simples de la administración, se han verificado casos como errores de cálculo, errores en la identidad de los contribuyentes “Para que el derecho a impugnar las decisiones de los jueces sea efectivo y el demandado pueda contradecir adecuadamente las pretensiones del actor y este las excepciones de aquel, se ha establecido la organización jerárquica en la administración de justicia con el fin de que como regla general, todo proceso sea conocido por dos jueces de distinta jerarquía, si los interesados lo requieren oportunamente mediante el recurso de apelación y en algunos casos, por consulta forzosa<sup>35</sup>. *Obscuridad* o contradicciones en los actos administrativos, entre otros, frente a los cuales los ciudadanos han tenido que valerse de Recursos No Reglados para buscar su corrección.

---

<sup>35</sup> Hernando Devis Echandía, *Teoría General...*, op. cit. p. 74.

#### **4.2.4 Los Recursos Ordinarios y Extraordinarios.**

De conformidad con la generalidad de los supuestos que pueden ser impugnados, que viene de desarrollarse, la distinción de los Recursos en Ordinarios y Extraordinarios es válida tanto para el Derecho Procesal común, cuanto para el Derecho Administrativo. Esta clasificación dota a cada tipo de Recursos de caracteres y alcances propios, los cuales deben ser conocidos y correctamente analizados por el recurrente al momento de seleccionar el medio de impugnación conveniente a sus intereses. Es por ello que la comprensión de la naturaleza jurídica ordinaria o extraordinaria de los Recursos tiene una fundamental importancia para las partes del procedimiento de impugnación, ya que su correcta aplicación es uno de los elementos de los cuales puede depender la consecución o no de la meta planteada –al menos desde el punto de vista teórico–.

#### **4.2.5 Los Recursos Ordinarios. Naturaleza Jurídica.**

Los Recursos Ordinarios son aquellos que se dan con cierto carácter de normalidad dentro del ordenamiento procesal, como respuesta normativa extensa al derecho general de impugnación que ha sido estudiado al inicio del presente trabajo. De este carácter de normalidad deriva la mayor facilidad con que esta clase de Recursos son admitidos y el mayor poder y amplitud de decisión que posee la autoridad que lo resuelve. De allí, Guasp señala que el Recurso Ordinario no exige motivos para su interposición ni

limita los poderes decisorios de quien los dirime en relación de quien los emitió. Sobre este mismo punto, Enrique Palacio expresa que los Recursos Ordinarios comportan una mayor medida de conocimiento que acuerdan los tribunales –autoridades administrativas– competentes para conocer de ellos, teniendo por objeto el reparar cualquier irregularidad procesal –*error in procedendo*– o error de juicio –*error in iudicando*–.

Esta amplitud de conocimiento y decisión de la que gozan las autoridades públicas que van a resolver los Recursos Ordinarios –jueces o autoridades administrativas–, no obedece tanto al interés de la parte recurrente. Según señala Devis Echandía, modernamente esta amplitud se justifica con el fin de tutelar el interés general por una buena justicia y por la corrección de los actos públicos; sólo secundariamente queda el fin de tutelar el interés particular del recurrente. Por ello, en algunos Recursos Ordinarios –como el de Apelación– no es necesario que el recurrente fundamente su Recurso, bastando únicamente con su interposición. No obstante, en otros Recursos –como el de Reposición, Aclaración o Ampliación– la sustentación de los mismos si debe ser realizada al momento de proponerlos, ya que sin esto no podrían ser si quiera admitidos a trámite.

Esta diferencia obedece al principio de las Dos Instancias, en virtud del cual, en los casos en que el superior revise la actuación de un inferior por la interposición de un Recurso –a través del Recurso de Apelación en cuanto nos refiramos a Recursos Ordinarios–, éste deberá realizar de manera principal una auditoría general del desempeño del subordinado, a fin de

establecer la total corrección y legalidad de su proceder, por lo que no ha de restringirse sólo al punto de interés o punto de impugnación del recurrente, siendo incluso innecesaria la existencia de fundamentos del Recurso. Por el contrario, cuando el Recurso es conocido y resuelto por la misma autoridad que emitió el acto o resolución impugnada, cobra principal importancia el interés o punto de impugnación del recurrente, sobre el cual se ha de concentrar el examen de la autoridad pública, toda vez que es de suponer que todo lo que no se encuentra objetado por el particular, se encontraría apegado a los hechos y a Derecho Partiendo del contenido de los caracteres que han sido expuestos, podemos señalar que únicamente con los Recursos Ordinarios –Apelación principalmente– la impugnación puede constituir una nueva instancia, donde se puede realizar libremente un nuevo examen de la cuestión litigiosa.<sup>56</sup> Los Recursos Ordinarios pueden ser utilizados para obtener de la autoridad pública la aclaración, ampliación o corrección de deficiencias materiales o conceptuales que contenga un acto o resolución, así como su reforma, modificación o revocación total.

#### **4.2.6 Efectos de la interposición de un Recurso Ordinario.**

En materia procesal general, con los Recursos Ordinarios se suspende la ejecución del acto o resolución recurrida –efecto suspensivo–, salvo que se trate de sentencias o autos que causen ejecutoria forzosa, es decir, aquellos que por expresa disposición de la ley deban cumplirse no obstante de la interposición del Recurso –efecto devolutivo–.

Además, nuestro Código de Procedimiento Civil también consagra esta regla general en su artículo 332.61

En materia administrativa tal regla no tiene el carácter de general que posee en la materia procesal. En efecto, como lo señala el profesor Sayagués, la doctrina clásica se inclina por considerar que los Recursos Administrativos carecen en general del efecto suspensivo. El fundamento de esta negativa radica en la necesidad de no perjudicar el funcionamiento de la Administración, que se vería trabado si los recursos interpuestos detuvieran la ejecución del acto impugnado. Es decir, en materia administrativa existe una consideración al interés público versus el ámbito privado, donde existen solamente intereses particulares, los cuales, generalmente, pueden tolerar las “trabas” del efecto suspensivo.

### **4.3 MARCO JURIDICO**

#### **4.3.1 CÓDIGO ORGANICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACION**

En lo que ha materia seccional se refiere, se encuentra vigente el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – en adelante COOTAD-. Si bien con este código orgánico los medios de impugnación en sede administrativa han alcanzado cierto desarrollo, las garantías ciudadanas relacionadas con el debido proceso y con el derecho de petición, han caído en un estado de franco retroceso, dado el inexplicable reaparecimiento del silencio administrativo con efectos negativos en contra del administrado. Conviene analizar que el COOTAD establece la organización político administrativa del territorio del Estado ecuatoriano, así como el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Dentro de las disposiciones que se refieren al procedimiento administrativo, COOTAD, prevé la existencia de dos Recursos Ordinarios como vías de impugnación de los actos y resoluciones emanadas de las distintas autoridades seccionales, estas son: el recurso de reposición y el recurso de apelación.

“Art. 409.- Recurso de apelación: Las resoluciones y actos administrativos, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en

apelación ante la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado. El recurso de apelación podrá interponerse contra la resolución que niegue la reposición. De la negativa de la apelación no cabe recurso ulterior alguno en la vía administrativa. Son susceptibles de este recurso los actos administrativos que afecten derechos subjetivos directos del administrado. La previsión normativa de estos recursos, al igual que ocurre con el estatuto, resulta suficiente para considerarlos solventes herramientas de impugnación, aun cuando desde una rigurosa óptica jurídica ciertamente sean perfectibles, en la medida en que no se dispone los remedios que con ellos se busca, a saber, la revocatoria, reforma, aclaración o ampliación de una actuación pública seccional” .

Ahora bien, lo que resulta imprescindible analizar con relación a los recursos contenidos por el COOTAD, es lo que se refiere a los plazos que se posee para la interposición de los mismos y a los efectos de la pasividad de la administración seccional cuando un recurso ha sido puesto en su conocimiento. En lo que tiene ver con el plazo de interposición, cabe indicar que el particular únicamente posee únicamente posee cinco días para presentar un recurso. Pienso que el plazo resulta escaso para elaborar una impugnación, lo cual ciertamente no es concordante con la esencia garantista del derecho general a impugnar. Es más, la previsión de este corto plazo puede ser tenida incluso como un desincentivo a la presentación de impugnaciones administrativas, pues los particulares se ven compelidos por la norma a buscar patrocinio y establecer toda una estrategia litigiosa en

apenas cinco días. Sin embargo, la disposición que resulta del todo censurable es aquella contenida en el artículo 410 del COOTAD.

“Art. 410.- Plazos para apelación.- El plazo para la interposición del recurso de apelación será de cinco días contados a partir del día siguiente al de su notificación. Si el acto no fuere expreso, el plazo será de dos meses y se contará, para otros posibles interesados, a partir del día del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo. Transcurridos dichos plazos sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme para todos los efectos. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de treinta días. Transcurrido este plazo, de no existir resolución alguna, se entenderá negado el recurso. Contra la resolución de un recurso de apelación no cabrá ningún recurso en vía administrativa, salvo el recurso extraordinario de revisión en los casos establecidos.”

Se expresa de forma literal que el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso de apelación será de treinta días. Transcurrido este plazo, de no existir resolución alguna, se entenderá negado el recurso. De manera inexplicable y pese al desarrollo del constitucionalismo, de la doctrina y de nuestra propia legislación, vuelve a aparecer el retrogrado efecto negativo para el silencio administrativo. Al menos en lo que al recurso de apelación se refiere, pues esta disposición no se encuentra prevista en el recurso de reposición. De esta forma la pasividad, la inactiva, la inoperancia, la ineficiencia e incluso sesgadas conveniencias, son premiadas por el

legislador actual con el efecto negativo para la impugnación, cuando desde hace décadas, incluso en nuestro propio país, las reprochables conductas que se han analizado han sido castigadas con la aceptación tácita de las pretensiones del administrativo.

En el Ecuador la posición general es que la interposición de un Recurso Administrativo no suspende la ejecución del acto impugnado, según se desprende del numeral 1 del artículo 189 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.<sup>64</sup> Sin embargo, el numeral 2 de tal norma dispone que no obstante lo dispuesto en el numeral 1, el órgano a quien compete resolver el Recurso, previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros, dispondrá la suspensión y de oficio o a solicitud del recurrente suspenderá la ejecución del acto impugnado cuando la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

1. La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.

2. No obstante lo dispuesto en el numeral anterior, el órgano a quien compete resolver el recurso, previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros dispondrá la suspensión y de oficio o a solicitud del recurrente suspenderá la ejecución del acto impugnado cuando la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación. Si el recurso se fundamenta en alguna de las

causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 130 de este estatuto, la ejecución del acto se suspenderá inmediatamente con la presentación del recurso.

3. La ejecución del acto impugnado se entenderá suspendida si transcurridos quince días desde que la solicitud de suspensión haya sido presentada ante el registro del órgano competente para decidir sobre la misma, éste no hubiese dictado resolución expresa al respecto.

4. La suspensión se prolongará después de agotada la vía administrativa y los efectos de ésta se extenderán a la vía contencioso - administrativa. Si el interesado interpusiera acción contencioso administrativa, la administración se abstendrá de ejecutar el acto impugnado hasta que se produzca el correspondiente pronunciamiento judicial sobre la solicitud. Para lo cual, una vez interpuesta la acción contencioso administrativa, el órgano de la Administración Central se abstendrá de ejecutar el acto sobre el cual dispuso su suspensión hasta la finalización de la vía judicial.

5. Cuando el recurso tenga por objeto la impugnación de un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas, la suspensión de su eficacia beneficiará incluso a quienes no hubieren recurrido del acto.”

De esta forma, el Ecuador respeta la postura doctrinaria clásica sobre la no suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado y recoge, al mismo tiempo, la postura doctrinaria mesurada y actual tendiente a que la Administración realice una valoración previa de los perjuicios y los beneficios

de suspender la ejecución del acto impugnado. Queda en la subjetividad del funcionario público de la Administración Central el aplicar el numeral 2 del artículo 189 del cuerpo normativo antes citado, pese a lo cual, el avance jurídico es importante.

Con relación a la manera en que otras legislaciones prevén este tema, cabe señalar que la legislación argentina prevé el tema de forma similar. Según lo dispuesto por el artículo 12 de la *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*, 65 la autoridad que dictó el acto o la que va a resolver la impugnación puede disponer, sea a petición de parte o de oficio, mediante resolución expresa, la suspensión de los efectos cuando (i) con la ejecución se cause un daño que sea difícil repararlo o un daño proporcionalmente mayor que los perjuicios que la suspensión acarrearía al Estado, (ii) cuando se alegue un vicio grave de nulidad absoluta y (iii) por razones de interés público. Por su parte, Colombia consagra la postura totalmente garantista para el ciudadano. En el artículo del *Código Contencioso Administrativo* se dispone que la interposición de un Recurso impide que el acto administrativo surta efectos, concediéndose expresamente el efecto “Artículo 12.- El acto administrativo goza de presunción de legitimidad su fuerza ejecutoria faculta a la administración a ponerlo en práctica por sus propios medios a menos que la ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial e impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan su ejecución y efectos, salvo que una norma expresa establezca lo contrario. Sin embargo, la administración podrá, de oficio o a pedido de parte y mediante

resolución fundada, suspender la ejecución por razones de interés público, o para evitar, perjuicios graves al interesado, o cuando se alegare fundadamente una nulidad absoluta.”<sup>36</sup>

“Artículo 55. Efecto Suspensivo. Los recursos se concederán en el efecto suspensivo.”. El Derecho Español posee un instituto idéntico al ecuatoriano – de seguro fuente de la inspiración legislativa nacional– el cual se encuentra contenido en el artículo 111, numeral 269 de la *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.

---

<sup>36</sup> Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, op. cit., p. 799.  
Página web: <http://www.prociuk.com/LNPA.pdf> (10 de abril de 2009)

## **5. MATERIALES Y MÉTODOS**

### **5.1. MATERIALES UTILIZADOS**

Con la finalidad de estructurar la base teórica se emplearon básicamente textos relacionados con el tema investigado, también se emplearon las fichas para extraer lo más importante de la información analizada.

Se empleó con el objeto de recopilar y ordenar la información obtenida una computadora, para el análisis y procesamiento de datos se utilizó la calculadora, de igual forma se utilizaron recursos materiales como papel, copiadora, y algunos otros materiales de oficina.

### **5.2. MÉTODOS.**

De acuerdo a lo previsto en la metodología de la investigación jurídica, por las características de este estudio en lo general estuvo regido por los lineamientos del método científico, pues se parte del planteamiento de un supuesto hipotético sujeto a comprobación con la información que se obtenga en todo el proceso investigativo.

Como métodos auxiliares contribuyeron en este estudio el método inductivo-deductivo y deductivo inductivo, que fueron utilizados según las circunstancias que se presentaron en la sustentación del eje teórico del trabajo para abordar cada una de las partes del problema estudiado y de igual forma sustentar la idea general de la investigación, que se orienta a

demostrar la necesidad de que se reforme la legislación ecuatoriana relacionada con la inimputabilidad de los adolescentes infractores.

El método bibliográfico descriptivo y documental, fue de singular valía en la elaboración del marco referencial de la tesis, pues se realizó un proceso de determinación y selección de la información bibliográfica que aporte de mejor forma al desarrollo del trabajo.

El método descriptivo permitió ampliar el estudio de cada uno de los aspectos que forman parte del sustento teórico, como también describir el proceso investigativo de campo, y la información que en la ejecución del mismo se obtuvo.

En la presentación y análisis de los datos obtenidos en el trabajo de campo se utilizaron los métodos de análisis y síntesis, que permitieron proyectar los resultados obtenidos a través de frecuencias y porcentajes ordenados en las respectivas tablas, y representados en gráficos estadísticos que permitieron realizar el análisis comparativo, y llegar a la correspondiente elaboración de las conclusiones, recomendaciones y de la propuesta que consta en la parte final del trabajo.

### **5.3. TÉCNICAS.**

Para la recolección de la información que sustenta la parte teórica del trabajo se utilizó la técnica del fichaje, a través de la elaboración de fichas bibliográficas y nemotécnicas, las cuales permitieron recoger amplia

información sobre las categorías conceptuales que forman parte del estudio, y de igual forma escoger aquellas opiniones doctrinarias que tienen un mayor sustento y que sirven para desarrollar adecuadamente el discurso teórico de la investigación. En el trabajo de campo para la obtención de datos fácticos acerca de la problemática estudiada, se procedió primero a determinar una muestra al azar de treinta abogados en libre ejercicio profesional, quienes dieron sus criterios en una encuesta que estuvo orientada a recabar sus opiniones acerca de la temática propuesta. Estos datos sirvieron para la verificación de los objetivos planteados. La aplicación de la encuesta se efectuó de manera directa, es decir que como autor de la investigación acudí personalmente a cada una de las oficinas particulares y de las dependencias públicas en donde laboran las personas que colaboraron en el trabajo de campo, habiendo obtenido de ellas una participación cordial que hizo posible recabar información de primera mano acerca de cómo se evidencia la problemática en la realidad jurídica y social cotidiana.

#### **5.4. PROCEDIMIENTOS.**

El desarrollo de la Tesis o Informe Final, se ha hecho siguiendo para su estructuración el orden que está establecido en el Art. 151 del Reglamento del Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja.

## **6. RESULTADOS**

### **6.1. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LA ENCUESTA.**

De acuerdo con lo planificado en el proyecto de investigación, y con la finalidad de conocer los criterios de los profesionales del derecho en libre ejercicio en la ciudad de Machala, se procedió a la aplicación de la técnica de la encuesta, conforme al siguiente detalle.

Seleccionada la muestra se procedió a la aplicación de la encuesta, trabajo que se realizó de una manera directa, es decir que fue necesario acudir de manera personal a cada uno de los lugares en donde trabajan las personas encuestadas, habiendo obtenido una importante colaboración que permitió que se obtengan los resultados que de manera ordenada se presentan en la forma siguiente.

#### **Primera pregunta:**

**¿Considera Usted, que una garantía a la seguridad jurídica es resolver cualquier recurso de apelación planteado?**

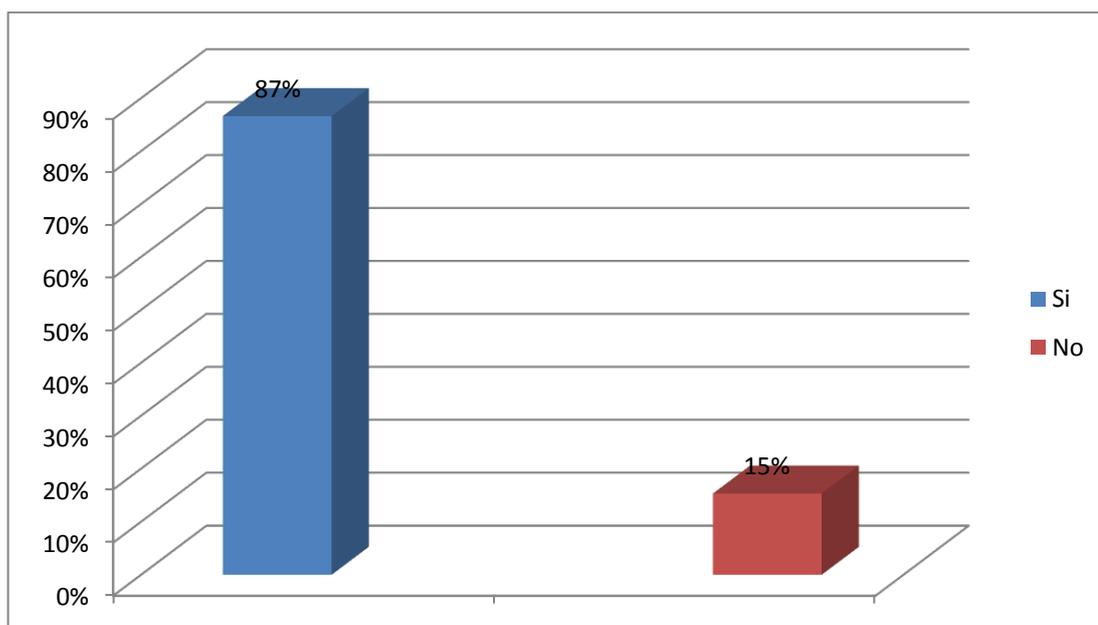
CUADRO N° 1

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	26	86,6%
No	4	15,3%
TOTAL:	30	100%

FUENTE: Abogados en libre ejercicio

ELABORACIÓN: María Gabriela Pérez

REPRESENTACIÓN GRÁFICA N° 1



## **INTERPRETACIÓN:**

Veintiséis profesionales encuestados que corresponden al 86,6% de la población investigada, manifiestan que si es una garantía para la seguridad jurídica el resolver el recurso de apelación; y, cuatro encuestados, esto es el 15,3% de la población participante en la encuesta, son del criterio de que no necesariamente es una garantía.

## **ANÁLISIS:**

Como se puede observar existe un contundente criterio mayoritario, en el sentido de que si es una garantía la resolución de este recurso para la seguridad jurídica que se busca.

## **Segunda Pregunta:**

**¿Indique Usted si es verdad o no que el principio de doble instancia que se encuentra garantizado en el Ecuador se encuentra contrario para el recurso de apelación constante en la COOTAD?**

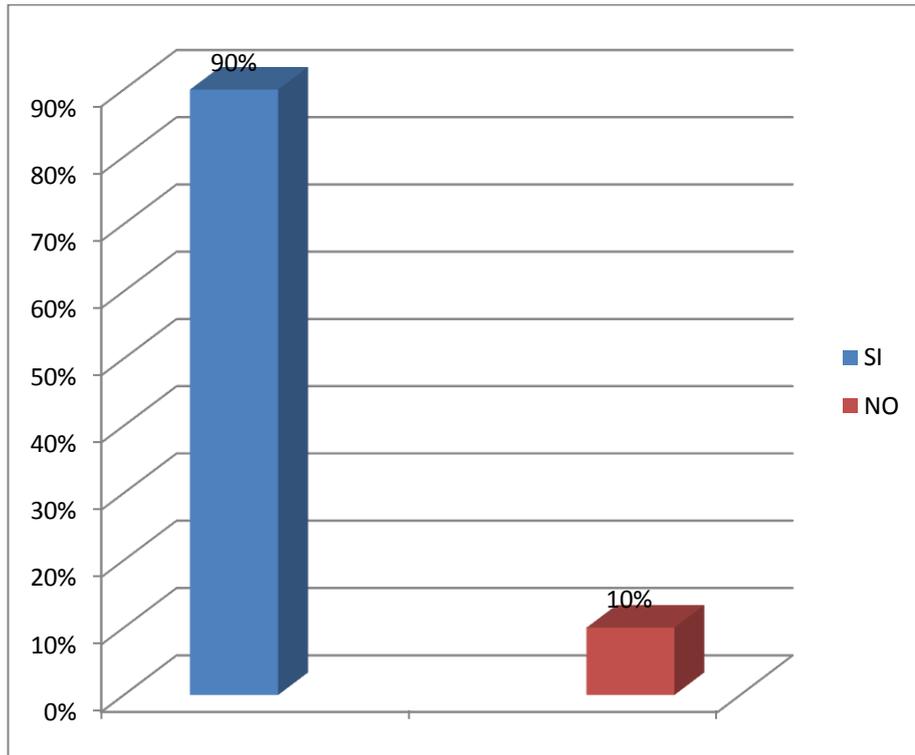
Cuadro N° 2

INDICADOR	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	27	90%
NO	3	10%
TOTAL:	30	100%

FUENTE: Abogados en libre ejercicio

ELABORACIÓN: María Gabriela Pérez

## REPRESENTACIÓN GRÁFICA NRO. 2



### INTERPRETACION:

Tres profesionales del derecho encuestados, que corresponden al 10% del total, contestan positivamente la interrogante, es decir consideran se está vulnerando el principio de doble instancia. Por su parte, veintisiete personas encuestadas, que representan el 90% de la población participante, contestaron negativamente la pregunta.

### ANÁLISIS:

De los resultados obtenidos en esta pregunta se puede establecer, sobre la base del criterio mayoritario de las personas investigadas, que el principio de doble instancia de la Constitución de la República del Ecuador se está vulnerando con lo establecido en el Art. 410 de la COOTAD.

**Tercera Pregunta:**

**¿Piensa Usted que lo establecido en el Art. 410 de la COOTAD, respecto al recurso de apelación cambia la naturaleza jurídica de esta figura jurídica?**

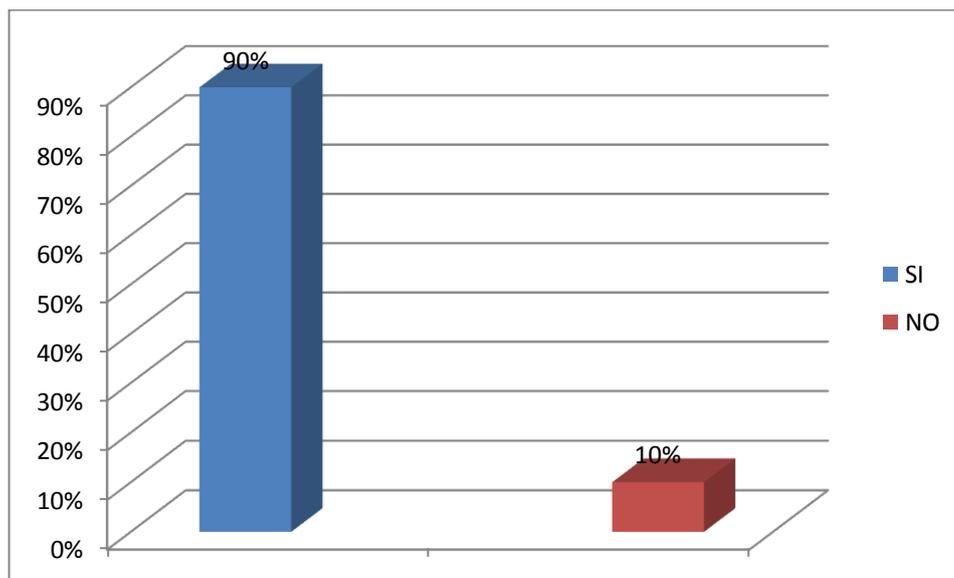
**CUADRO N° 3**

INDICADOR	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	27	90%
NO	3	10%
TOTAL:	30	100%

FUENTE: Abogados en libre ejercicio

ELABORACIÓN: María Gabriela Pérez

**REPRESENTACIÓN GRÁFICA NRO. 2**



## **INTERPRETACIÓN:**

El 90% de las personas encuestadas manifiestan que lo establecido en el Art. 410 de la COOTAD cambia la naturaleza jurídica del recurso de apelación, mientras que el únicamente el 10% piensa lo contrario.

### **Cuarta Pregunta:**

**¿Considera Usted que como se encuentra legislado el recurso de apelación en la COOTAD se está vulnerando el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica de los justiciables?**

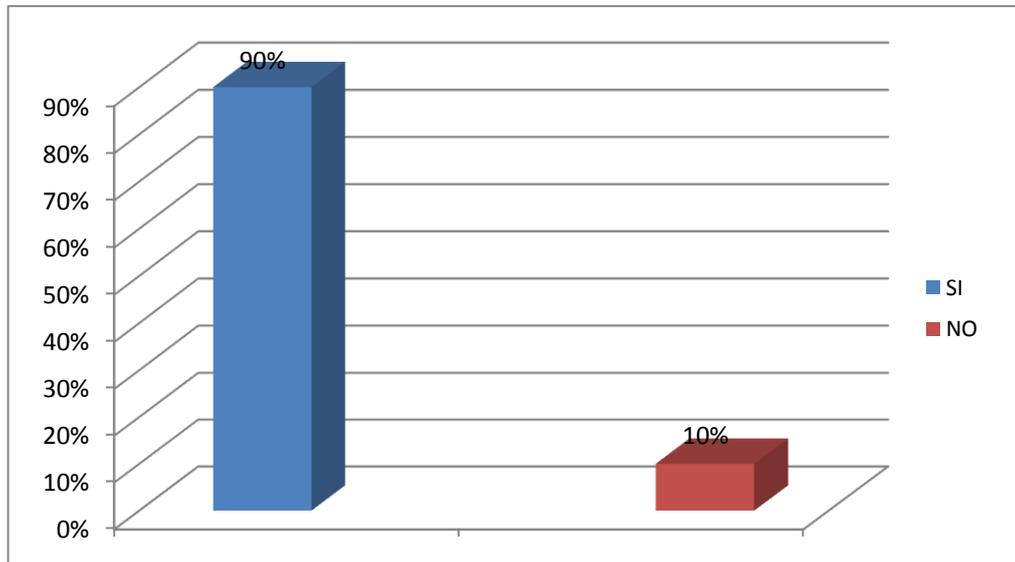
CUADRO N° 4

INDICADOR	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	27	90%
No	3	10%
TOTAL:	30	100%

FUENTE: Abogados en libre ejercicio

ELABORACIÓN: María Gabriela Pérez

## REPRESENTACIÓN GRÁFICA N° 4



### INTERPRETACIÓN:

En la pregunta anterior se obtiene el pronunciamiento de veintisiete personas encuestadas que corresponden al 90% de la población investigada, manifiestan que sí se está vulnerando tanto el derecho al debido proceso como la seguridad jurídica. Por otro lado, se recaba el criterio de tres profesionales del derecho, que corresponden al 10% de la población investigada, quienes manifiestan todo lo contrario.

### Quinta Pregunta:

**¿Considera Usted que debería plantearse una reforma legal en relación al Art. 410 de la COOTAD para que se legisle de mejor forma el recurso de apelación?**

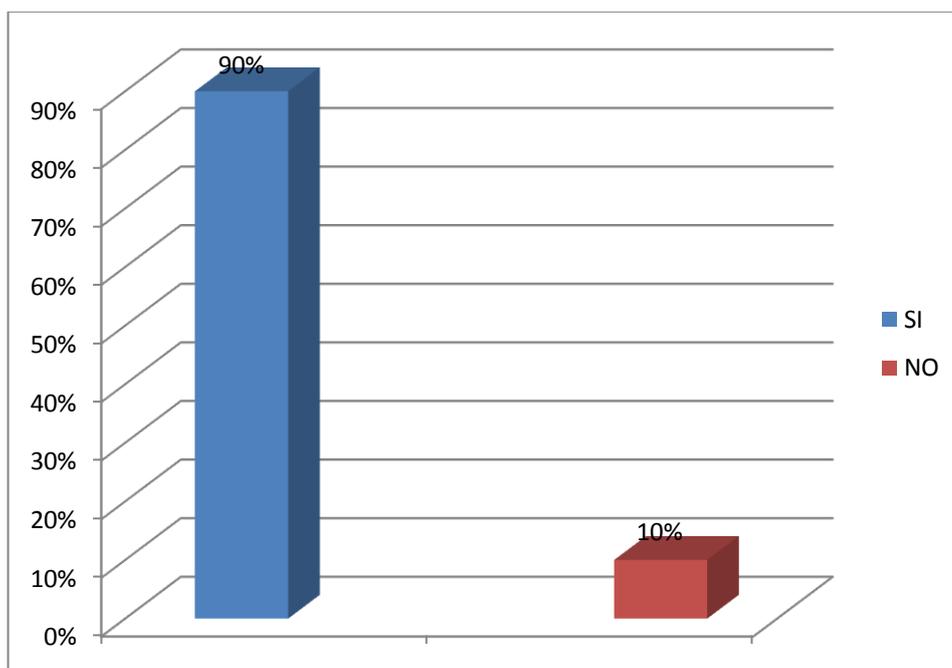
CUADRO N° 5

INDICADOR	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	27	90%
NO	3	10%
TOTAL:	30	100%

FUENTE: Abogados en libre ejercicio

ELABORACIÓN: María Gabriela Pérez

REPRESENTACIÓN GRÁFICA NRO. 5



**INTERPRETACIÓN:**

De las personas encuestadas 27 que constituyen el 90% como se analiza ha sido la tendencia de esta encuesta manifiestan que se encuentran de acuerdo con el contenido de la propuesta de reforma legal, mientras que únicamente 3 personas que representan el 10% consideran lo contrario.

## **7. DISCUSIÓN**

### **7.1. VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS.**

Los objetivos que se plantearon para ser verificados con los resultados obtenidos en el proceso investigativo, dicen lo siguiente:

#### **OBJETIVO GENERAL:**

“Realizar un estudio de carácter jurídico, crítico y doctrinario del recurso de apelación en la legislación ecuatoriana”.

Este objetivo se verifica porque en realidad todo el trabajo investigativo se orienta a estudiar de manera específica al recurso de apelación en la legislación ecuatoriana., por ello fue cumplido a través de la realización de la literatura sobre todo en el marco conceptual y en el marco jurídico.

#### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

- Demostrar que la garantía de la doble instancia de la que es parte es la apelación, resulta completamente transformada en la COOTAD.

Del estudio realizado a las normas que están contempladas en la Constitución de la República del Ecuador, así como a las disposiciones

pertinentes del COOTAD se puede establecer que la normativa es contraria a la naturaleza misma del recurso.

- Determinar que el debido proceso y la seguridad jurídica son transgredidos en la COOTAD respecto al recurso de apelación.

Para confirmar este objetivo sirven los análisis que se realizaron en el Marco Jurídico, ya que en las disposiciones referentes a la Constitución de la República del Ecuador, se encuentra en completa vulneración a los derechos relacionados, así como en el contenido de la pregunta 3 de la encuesta donde se puede comprobar el presente objetivo.

## **7.2 CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS**

La hipótesis planteada en el proyecto de investigación fue la siguiente:

“El recurso de apelación en el Art. 410 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece que transcurridos treinta días y si no se ha resuelto se dará por negado el recurso, lo que ocasiona transgresión a la naturaleza del recurso, así como al debido proceso y a la seguridad jurídica en sede administrativa en el Ecuador”.

La cual pudo ser comprobada de forma a través del análisis en la revisión de bibliografía, en donde se realizó un pormenorizado examen de la naturaleza jurídica del recurso de apelación esto es en los ámbitos conceptual, doctrinario y jurídico, además de ello a través del desarrollo de la

encuesta en la pregunta 5 en donde un porcentaje mayor al 90% considera que es pertinente la propuesta de reforma presentada en el presente trabajo investigativo.

### **7.3. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE LA PROPUESTA DE REFORMA.**

Según la clasificación dominante en materia de recursos, que distingue entre recursos ordinarios y extraordinarios, los primeros, de los que es paradigma la apelación, se interponen conforme al mero interés en la revocación de la resolución impugnada y no presentan limitación en la cognición del órgano encargado de resolverlo, el cual puede conocer de la totalidad del objeto del proceso. Frente a ellos, en los recursos extraordinarios las partes no pueden acudir al tribunal superior sobre la base de su simple interés en recurrir, sino que tienen que ampararse en causas legalmente determinadas; además, el órgano jurisdiccional no puede conocer del objeto del proceso ampliamente, sino que ha de limitarse a temas determinados, coincidentes, precisamente con las causas que se han establecido como motivos posibles del recurso.

Así pues, el llamado recurso de apelación es un recurso que ha de interponerse sobre la base de motivos predeterminados por el legislador que delimitan las facultades de conocimiento y resolución del recurso por parte del órgano encargado de su resolución, en concreto, debe fundarse en alguno de los motivos de nulidad o ilegalidad preestablecidos, por tanto no estaríamos realmente ante un recurso de apelación, ni siquiera de apelación

limitada ya que no se busca un segundo conocimiento de la causa a diferencia del recurso clásico de apelación que responde a la naturaleza de los recursos ordinarios. De ahí su naturaleza de “pequeña casación anticipada” a que se hacía referencia antes.

Consecuentemente se ha llegado a plantear satisface el derecho al “doble examen” o “doble instancia” que se menciona en la ley.

Siguiendo lo establecido en las normas de derecho internacional sobre la materia, se ha llegado a la instauración de un recurso que permite la revisión de los elementos fundamentales que han determinado la condena, entre los que, sin duda, se encuentra la actividad probatoria llevada a cabo ante el juez o tribunal que dictó la primera sentencia, *cuando haya existido error en la apreciación de la prueba...-*, Por tanto, se ha llegado a afirmar que la intervención del jurado lleva consigo una inevitable restricción de las posibilidades de apelación, y esto por la diferente motivación de la sentencia – condicionada al veredicto decidido por jueces legos- o incluso, por la ausencia de tal motivación.

## **8. CONCLUSIONES.**

Las conclusiones a las que se ha logrado llegar en este trabajo son principalmente las siguientes:

1. El recurso de apelación trata de subsanar errores que se hayan cometido en primera instancia ya sea en sede administrativa y judicial.
2. La legislación ecuatoriana establecida en la Constitución de la República del Ecuador y el COOTAD respecto a la apelación es contraria, por lo tanto debe ser cambiada.
3. Los resultados de la investigación confirman que es necesario el planteamiento de una reforma jurídica a la COOTAD, al Art. 410 para reformular el recurso de apelación.
4. Se vulnera tanto el derecho al debido proceso como a la seguridad jurídica con el artículo antes mencionado.
5. Lo que se busca con el Art. 410 de la COOTAD es justificar la inactividad y falta de cumplimiento de los servidores en vez de proteger la justicia.

## **9. RECOMENDACIONES**

Entre las sugerencias o recomendaciones que considero necesario formular están principalmente las siguientes:

1. A la Asamblea Nacional de la República del Ecuador, con la finalidad de que revise el régimen jurídico de recurso de apelación en la COOTAD.
2. A los servidores que se rigen por la COOTAD, para no dejen de resolver el recurso de apelación que se plantee.
3. A la Carrera de Derecho del país, para que exijan el estudio de estas importantes figuras jurídicas.
4. A la Asamblea Nacional para que realice una reforma al Art. 410 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, para que se corrija la naturaleza del recurso de apelación.

## 9.1. PROPUESTA JURÍDICA.

### LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

#### CONSIDERANDO:

QUE, la Constitución de la República del Ecuador, protege el debido proceso y la seguridad jurídica para todas las personas.

QUE, el recurso de apelación se encuentra destinado a corregir errores en la resolución ya sea administrativa o judicial, en beneficio de los justiciables.

QUE, el Art. 410 se encuentra vulnerando la naturaleza del recurso de apelación y justificando la inactividad de la burocracia,

En uso de las atribuciones que le confiere el numeral 6 del Art. 120 de la Constitución de la República del Ecuador, resuelve expedir la siguiente:

### LEY REFORMATORIA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

Art. 1.- Reformese el Art. 410 por el siguiente:

**Artículo Innumerado.-** Art. 410.- Plazos para apelación.- El plazo para la interposición del recurso de apelación será de cinco días contados a partir del día siguiente al de su notificación. Si el acto no fuere expreso, el plazo

será de dos meses y se contará, para otros posibles interesados, a partir del día del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo. Transcurridos dichos plazos sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme para todos los efectos. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de treinta días. **Transcurrido este plazo, deberá existir una resolución expresa del caso, se haya aceptado o no el recurso.** Contra la resolución de un recurso de apelación no cabrá ningún recurso en vía administrativa, salvo el recurso extraordinario de revisión en los casos establecidos.”

DISPOSICIÓN TRANSITORIA: Derógase todas las disposiciones, leyes reglamentos y demás ordenamientos jurídicos que se opongan a la presente.

DISPOSICIÓN FINAL: Esta disposición entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador, en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, a los ..... días, del mes de ....., del año .....

f). Presidente

f). Secretario

## 10. BIBLIOGRAFÍA.

- ARBUROLA VALVERDE, Alan, La Psicopatía, Imputabilidad o Inimputabilidad Penal, Editorial Oxford S.A., México D.F., 2001.
- BALSECA BUENDÍA, Raúl, Análisis de los problemas sociales, psicológicos y adaptativos de los Adolescentes, Editorial Astrea, Buenos Aires-Argentina, 2001.
- BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE, Ignacio Lecciones de Derecho Penal PARTE Gral en Academia de la Magistratura, Material de Lectura Programa de formación de aspirantes , Tercer Curso, Primer ciclo, de formación general , Modulo 3 Derecho Penal , pág. 244.
- BERNARD, Ian y RISLE, Miguel, Manual de Orientación Educacional, Tomo I, Edit., Alfa, Chile, 1988.
- CABANELLAS Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo I, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires-Argentina, 2001.
- CARRARA, Francisco, autor citado en el RÉGIMEN PENAL ECUATORIANO, Edit. Ediciones Legales, Quito-Ecuador, 2000.
- CHAVEZ, Armando, Diccionario de Derecho Penal, Tomo II, Editorial Temis, Bogota-Colombia, 1987.
- CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2006.

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2007.
- DELGADO SOTO, Ricardo, La Delincuencia Juvenil, Editorial Huancayo, Lima-Perú, 2001.
- DE LA FUENTE HULAUD, Felipe, Sobre el Concepto de Responsabilidad Criminal en Nuestro Código, Editorial Universidad de Valparaíso, Valparaíso-Chile, 2009.
- DEL PONT, Marcó, Manual de Criminología, Editorial Porrúa S.A., Quinta Edición, México D.F., 2010.
- DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO OCÉANO, TOMO 1, Editorial Océano, Madrid-España, 2003.
- DICCIONARIO INTERACTIVO DÓMINE, Editoria Norma S.A., Quito-Ecuador, 2003.
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEGA, Tomo III, Edit. Bibliográfica Argentina, S.R.E., Buenos Aires-Argentina, 1962.
- GOLDSTEIN, Raúl, Diccionario de Derecho Penal y Criminología, Edit. Astrea, Buenos Aires, 1997.
- GREPPI, Eduardo, Manual de Derecho Penal, Editorial Astrea, Buenos Aires-Argentina, 2003.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE LA ADOLESCENCIA, La Delincuencia Juvenil, Documento Presentado en el Tercer Congreso Interamericano de Factores Criminológicos, Bogotá-Colombia, 2005.

- JIMENEZ de Asúa, Luis, Tratado de Derecho Penal, Tomo I, Pág. 35.
- LUZON PEÑA, Diego “ Manual de Derecho Penal “ Parte General I Ed. Universitas, Madrid , 1996.
- MANZINI, Vincenzo, Derecho Penal, Ediciones Jurídicas Europa América, Buenos Aires-Argentina, 1991.
- MENÉNDEZ Hilda, La Adolescencia y sus Conflictos, Editorial Científico-Técnica, La Habana-Cuba, 1998.
- RÉGIMEN PENAL ECUATORIANO, Edit. Ediciones Legales, Quito-Ecuador, 2002.
- República de Argentina, Código Penal, Edit. Astrea, 2003.
- República de Colombia, Código Penal, Edit. Jurídica, Bogotá, 2003, p. 14.
- República de Costa Rica, Código Penal, Red Informática Mundial de Información INTERNET, 2004.
- WELZEL, Hans, El Nuevo Sistema de Derecho Penal, Edit. Ariel, Barcelona, 1965.
- ZAMBRANO, Alfonso, Manual de Derecho Penal, Edit., Edino, Guayaquil, 1998.

## 11. ANEXOS

### 11.1. PROYECTO



# **UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA CARRERA DE DERECHO**

## **TEMA**

**“INCONSISTENCIA JURÍDICA DEL ART. 410 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN EN RELACIÓN AL USO DE LA APELACIÓN Y SU NEGATIVA EN CASO DE NO SER RESUELTO EN TREINTA DÍAS”**

**PROYECTO DE TESIS PREVIO A  
LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
ABOGADA**

**POSTULANTE**      María Gabriela Pérez Morillo

**LOJA – ECUADOR  
2014**

## **1. TEMA**

**“INCONSISTENCIA JURÍDICA DEL ART. 410 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN EN RELACIÓN AL USO DE LA APELACIÓN Y SU NEGATIVA EN CASO DE NO SER RESUELTO EN TREINTA DÍAS”**

## 2. PROBLEMÁTICA

La apelación es un recurso vertical de impugnación, con el cual los justiciables buscan corregir errores en cuanto a la administración de justicia en primera instancia tanto en la vía judicial como en la vía administrativa.

Ya hablando de la vía administrativa todos conocemos que existe la figura del silencio administrativo, puesto de que no existir en un determinado plazo respuesta alguna por parte de la institución, se da por aceptado utilizando justamente el silencio administrativo.

Sin embargo de todo esto, que es parte de la legislación mundial y por supuesto ecuatoriana en el caso del Art. 410 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), se tiene cinco días para su presentación y la autoridad cuenta con treinta días para su resolución, y extrañamente se manifiesta que en el caso de que no exista respuesta alguna ni resolución dada en este plazo, se dará por negado el recurso.

En base a lo anotado anteriormente, no se explica porque la protección absurda e incoherente a la autoridad por su falta de trabajo, puesto que es fácil deducir que apelación que se presente, simplemente la burocracia en este caso no la resolverá para que se dé por negado, transformando la naturaleza de la apelación, como vía de impugnación.

Con todo lo explicado y analizado anteriormente, veo indispensable la necesidad de reformar el Art. 410 de la COOTAD, con la finalidad de alcanzar una correcta administración de la justicia en esta parte de la legislación ecuatoriana.

### **3. JUSTIFICACIÓN**

La Universidad Nacional del Loja y su estructurada académica, permite en su ordenamiento vigente la realización de trabajos investigativos que permiten presentar componentes transformadores a la problemática social que vive nuestro país, con el único afán de buscar posibles alternativas de solución, a esta realidad, es por ello que en mi calidad de egresada de la Carrera de Derecho, de la Modalidad de Estudios a Distancia, es mi deber moral y social intentar contribuir a la solución de los problemas existentes por la falta de claridad en las disposiciones legales o por los vacíos jurídicos, que deben ser investigados para encontrar alternativas válidas para su solución.

Jurídicamente considero que el presente trabajo se justifica en virtud de que el problema planteado es relativo al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con lo cual se busca que la legislación en esa materia tenga como recurso de impugnación a la apelación, pero tal como es esta figura jurídica, y no tratando de proteger a sus funcionarios, a través de la misma.

El presente proyecto de investigación jurídica en la modalidad de tesis, se enmarca dentro de los contenidos contemplados en el diseño curricular de la Carrera de Derecho y forma parte del extenso campo profesional del Abogado.

La originalidad constituye un factor preponderante en la investigación científica, pues no tendría sentido investigar situaciones que ya se han realizado con anterioridad, por lo que resulta factible su realización.

## **4. OBJETIVOS**

### **4.1. GENERAL**

Realizar un estudio de carácter jurídico, crítico y doctrinario del recurso de apelación en la legislación ecuatoriana.

### **4.2. ESPECÍFICOS**

- Demostrar que la garantía de la doble instancia de la que es parte es la apelación, resulta completamente transformada en la COOTAD.
- Determinar que el debido proceso y la seguridad jurídica son transgredidos en la COOTAD respecto al recurso de apelación.

- Proponer un Proyecto de Reforma del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, para que se legisle de mejor forma correcta el recurso de apelación.

## **5. HIPÓTESIS**

El recurso de apelación en el Art. 410 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece que transcurridos treinta días y si no se ha resuelto se dará por negado el recurso, lo que ocasiona transgresión a la naturaleza del recurso, así como al debido proceso y a la seguridad jurídica en sede administrativa en el Ecuador.

## **6. MARCO TEÓRICO**

### **Concepto de Recurso**

Para Humberto Murcia Ballén, los recursos son los modos o maneras como se proyecta en la práctica el derecho de impugnación; mediante ellos el litigante – administrado - que se encuentre frente a un acto que estime perjudicial para sus intereses, puede promover su revisión”<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Humberto Murcia Ballén. Recurso de Casación Civil. Santa Fe de Bogotá. El Foro de la Justicia. Año 1983. Pág. 9.

Los recursos como medio de impugnación, se constituyen en un sistema de control de las actuaciones públicas. Este sistema de control tiene dos beneficiarios: 1) el interés público en que el Estado de Derecho y el imperio de la ley sean respetados en toda actuación de la Administración Pública, y 2) el interés privado de particular de que sus derechos no sean conculcados por una actuación pública errónea o violatoria de las normas jurídicas.

### **Naturaleza jurídica de los recursos ordinarios**

Los Recursos son aquellos que se dan con carácter de normalidad dentro del ordenamiento procesal, como respuesta normativa extensa al derecho general de impugnación. De este carácter esencial de normalidad, deriva la mayor facilidad con que esta clase de recursos son admitidos, así como el mayor poder y amplitud de decisión que posee la autoridad que lo resuelve. De allí, que el autor Guasp señale que el Recurso Ordinario no exige motivos específicos para su interposición ni limita los poderes decisorios de quien los dirime, en relación de quien los emitió.<sup>38</sup>

Sobre este mismo punto, Enrique Palacios expresa que los Recursos Ordinarios comportan una mayor medida de conocimiento que acuerdan los tribunales – autoridades administrativas – competentes para conocer de

---

<sup>38</sup> Jaime Guasp. Derecho Procesal Civil. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. Año 1968, pág.712

ellos, teniendo por objeto el reparar cualquier irregularidad procesal – error in procedendo – o error en juicio – error in iudicando”<sup>39</sup>

### **Concepto de Apelación**

La apelación es la vía de impugnación ordinaria por medio de la cual, una parte solicita que el superior revise la actuación del inferior o subordinado, pretendiendo su revocación, reforma o sustitución. Al igual que ocurre con la reposición, el carácter ordinario de la apelación comporta la inexistencia de límites motivos de la impugnación. Por ello se puede señalar que la causal de la apelación es “el agravio que según el recurrente le cause el acto, resolución o sentencia recurrida”.<sup>40</sup>

En lo que ha materia seccional se refiere, se encuentra vigente el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – en adelante COOTAD-. Si bien con este código orgánico los medios de impugnación en sede administrativa han alcanzado cierto desarrollo, las garantías ciudadanas relacionadas con el debido proceso y con el derecho de petición, han caído en un estado de franco retroceso, dado el inexplicable reaparecimiento del silencio administrativo con efectos negativos en contra del administrado. Conviene analizar que el COOTAD establece la organización político administrativa del territorio del Estado ecuatoriano, así

---

<sup>39</sup> Lino Enrique Palacio. Manual de Derecho Procesal Civil. Buenos Aires. Abeledo Perrot. 200. Pág. 581.

<sup>40</sup> Mejía Salazar, Álvaro. “Los Recursos Administrativos”. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito Ecuador. Año 2012, pág. 48.

como el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Dentro de las disposiciones que se refieren al procedimiento administrativo, COOTAD, prevé la existencia de dos Recursos Ordinarios como vías de impugnación de los actos y resoluciones emanadas de las distintas autoridades seccionales, estas son: el recurso de reposición y el recurso de apelación.

“Art. 409.- Recurso de apelación: Las resoluciones y actos administrativos, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en apelación ante la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado. El recurso de apelación podrá interponerse contra la resolución que niegue la reposición. De la negativa de la apelación no cabe recurso ulterior alguno en la vía administrativa. Son susceptibles de este recurso los actos administrativos que afecten derechos subjetivos directos del administrado. La previsión normativa de estos recursos, al igual que ocurre con el estatuto, resulta suficiente para considerarlos solventes herramientas de impugnación, aun cuando desde una rigurosa óptica jurídica ciertamente sean perfectibles, en la medida en que no se dispone los remedios que con ellos se busca, a saber, la revocatoria, reforma, aclaración o ampliación de una actuación pública seccional”<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Corporación de Estudios y Publicaciones. Año 2013.

Ahora bien, lo que resulta imprescindible analizar con relación a los recursos contenidos por el COOTAD, es lo que se refiere a los plazos que se posee para la interposición de los mismos y a los efectos de la pasividad de la administración seccional cuando un recurso ha sido puesto en su conocimiento. En lo que tiene ver con el plazo de interposición, cabe indicar que el particular únicamente posee únicamente posee cinco días para presentar un recurso. Pienso que el plazo resulta escaso para elaborar una impugnación, lo cual ciertamente no es concordante con la esencia garantista del derecho general a impugnar. Es más, la previsión de este corto plazo puede ser tenida incluso como un desincentivo a la presentación de impugnaciones administrativas, pues los particulares se ven compelidos por la norma a buscar patrocinio y establecer toda una estrategia litigiosa en apenas cinco días. Sin embargo, la disposición que resulta del todo censurable es aquella contenida en el artículo 410 del COOTAD.

“Art. 410.- Plazos para apelación.- El plazo para la interposición del recurso de apelación será de cinco días contados a partir del día siguiente al de su notificación. Si el acto no fuere expreso, el plazo será de dos meses y se contará, para otros posibles interesados, a partir del día del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo. Transcurridos dichos plazos sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme para todos los efectos. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de treinta días. Transcurrido este plazo, de no existir resolución alguna, se entenderá negado el recurso. Contra la resolución de un recurso de apelación no cabrá

ningún recurso en vía administrativa, salvo el recurso extraordinario de revisión en los casos establecidos.”<sup>42</sup>

Se expresa de forma literal que el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso de apelación será de treinta días. Transcurrido este plazo, de no existir resolución alguna, se entenderá negado el recurso. De manera inexplicable y pese al desarrollo del constitucionalismo, de la doctrina y de nuestra propia legislación, vuelve a aparecer el retrogrado efecto negativo para el silencio administrativo. Al menos en lo que al recurso de apelación se refiere, pues esta disposición no se encuentra prevista en el recurso de reposición. De esta forma la pasividad, la inactiva, la inoperancia, la ineficiencia e incluso sesgadas conveniencias, son premiadas por el legislador actual con el efecto negativo para la impugnación, cuando desde hace décadas, incluso en nuestro propio país, las reprochables conductas que se han analizado han sido castigadas con la aceptación tácita de las pretensiones del administrativo.

## **7. METODOLOGÍA**

Es preciso señalar que para la presente Tesis, me serviré de los distintos métodos, procedimientos, y técnicas que la investigación científica proporciona, ósea, las formas o medios que permiten descubrir sistematizar, enseñar y aplicar nuevos conocimientos, el método científico es el

---

<sup>42</sup> Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Corporación de Estudios y Publicaciones. Año 2013.

instrumento adecuado que permite llegar al conocimiento de los fenómenos que se producen en la naturaleza y en la sociedad mediante la conjugación de la reflexión comprensiva y el contacto directo con la realidad objetiva, en el presente trabajo investigativo me apoyaré en el método científico, como el método general del conocimiento, así como también en los siguientes:

## **7.1 MÉTODOS**

En el presente trabajo investigativo nos apoyaremos en el método científico, como el método general del conocimiento, así como también en los siguientes:

**METODO INDUCTIVO Y DEDUCTIVO.-** Este método me permitirá primero conocer la realidad del problema a investigar partiendo desde lo particular hasta llegar a lo general, en algunos casos, y segundo partiendo de lo general para arribar a lo particular y singular de la problemática, en otros casos.

**MATERIALISTA HISTORICO.-**Me permitirá conocer el pasado del problema sobre su origen y evolución y así realizar una diferenciación con la realidad en la que actualmente nos desenvolvemos.

**DESCRIPTIVO.-** Este método me compromete a realizar una descripción objetiva de la realidad actual en la que se desarrolla el problema y así demostrar los problemas existentes en nuestra sociedad.

**ANALITICO.-** Me permitiré estudiar el problema enfocándolo desde el punto de vista social, jurídico, político, y económico, y analizar sus resultados.

La investigación será de carácter documental, bibliográfico y de campo y comparativamente para encontrar normas jurídicas comunes en el ordenamiento jurídico nacional e internacional, para descubrir sus relaciones o estimular sus diferencias o semejanzas y por tratarse de una investigación analítica, emplearé también la explicativa lógica de la interpretación de los textos que sean necesarios.

## **7.2 Técnicas e instrumentos**

Como técnicas de investigación para la recolección de la información utilizaré fichas bibliográficas, fichas nemotécnicas de transcripción y nemotécnicas de comentarios, con la finalidad de recolectar información doctrinaria, así mismo mantendré un cuaderno de campo y reproductores tecnológicos como la filmadora y grabadora de sonidos para registrar todos los aspectos relevantes que se puedan establecer durante la investigación particular y en la recolección de la información o a través de la aplicación de las técnicas de la encuesta.

La encuesta será aplicada a Abogados en libre ejercicio profesional, por tratarse de temas legales; así mismo en lo posible trataremos de recolectar información de especialistas en el tema.

### **7.3. Esquema provisional del Informe final.**

#### **PAGINAS PRELIMINARES**

**PORTADA**

**CERTIFICACIÓN DEL DIRECTOR**

**DECLARACIÓN DE AUTORIA**

**DEDICATORIA**

**AGRADECIMIENTO**

**TABLA DE CONTENIDOS**

#### **TABLA DE CONTENIDOS**

1. Título
2. Resumen
  - 2.1 Abstract
3. Introducción
4. Revisión de Literatura
  - 4.1 Marco Conceptual.
  - 4.2 Marco Doctrinario.
  - 4.3 Marco Jurídico.

- 4.3.1. Legislación Comparada.
- 5. Materiales y Métodos
  - 5.1 Materiales utilizados
  - 5.2 Métodos
  - 5.3 Procedimientos y Técnicas
- 6. Resultados
  - 1.1 Resultados de la aplicación de Encuesta
- 7. Discusión
  - 7.1 Verificación de Objetivos
  - 7.2 Contrastación de Hipótesis
  - 7.3 Fundamentación Jurídica para la Propuesta de Reforma Legal
- 8. Conclusiones
- 9. Recomendaciones
  - 9.1 Propuesta de Reforma Jurídica
- 10. Bibliografía
- 11. Anexos

## 8. CRONOGRAMA DE TRABAJO

AÑO		2014																	
Tiempo Actividades	Abril			Mayo				Junio			Julio			Septiembre					
Elaboración Proyecto		X	X	X															
Presentación y aprobación del Proyecto					X	X													
Recolección de la Información Bibliográfica						X	X	X	X										
Información de Campo										X	X	X							
Análisis de la Información													X	X					
Elaboración del Informe Final													X	X	X				
Sesión Reservada																	X		
Defensa Pública y Graduación																		X	

## **9. Materiales y Recursos**

### **9.1. Recursos Humanos**

Postulante: Gabriela Pérez

Director de Tesis: Por designar.

Población a ser Investigada: Abogados en libre ejercicio profesional,  
Funcionarios Judiciales

### **9.2. Recursos Materiales y Costos.**

Material de escritorio	\$ 250
Bibliografía Especifica	\$ 500
Servicios de Internet	\$ 100
Levantamiento y Empastado	\$ 100
Transporte y Movilización	\$ 400
Imprevistos	\$ 200
TOTAL	-----
	\$ 1550,00

### **9.3. Financiamiento.**

El total de gastos asciende a la suma de UN MIL QUINIENTOS CINCUENTA DOLARES AMERICANOS, que serán financiados con recursos propios de la postulante.

## 10. BIBLIOGRAFÍA

1. Constitución de la República del Ecuador. Ediciones Legales, Corporación de Estudios y Publicaciones. Año 2008.
2. Alessandri Rodríguez, Fernando. Los Recursos Procesales. Santiago de Chile. Imprenta Díaz. Año 1937.
3. Alvear Macías, Jorge. Estudio de los Recurso en el Proceso Civil Ecuatoriano. Guayaquil. Editorial Edino. Año 1991.
4. Cabanellas de Torres, Guillermo, Diccionario Jurídico. Buenos Aires. Editorial Heliasta. Año 1998.
5. Cassagne, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Buenos Aires. Abeleto Perrot. Año 1998.
6. Devis Echandía, Hernando, Teoría General del Proceso. Buenos Aires. Editorial Universitaria. Año 1997.
7. Entrena Cuesta, Rafael. Curso de Derecho Administrativo, Barcelona. Editorial Tecnos. 1999.
8. Espinosa Solis de Ovando, Alejandro. Manual de Procedimiento Civil – Recursos Procesales. Santiago de Chile. Editorial Jurídica de Chile. Año 1973.
9. Jaramillo Ordoñez, Hernán Manual de Derecho Administrativo. Loja. Editorial Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Nacional de Loja.
10. Kelsen, Hans. Teoría pura del Derecho. México. D.F. Editorial Colofón. 1994.

11. Jaime Guasp. Derecho Procesal Civil. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. Año 1968, pág.712
- 12.Lino Enrique Palacio. Manual de Derecho Procesal Civil. Buenos Aires. Abeledo Perrot. 200. Pág. 581.
- 13.Mejía Salazar, Álvaro. “Los Recursos Administrativos”. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito Ecuador. Año 2012, pág. 48.
- 14.Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Corporación de Estudios y Publicaciones. Año 2013.

## ÍNDICE

PORTADA .....	i
CERTIFICACIÓN .....	ii
AUTORÍA .....	iii
CARTA DE AUTORIZACIÓN .....	iv
AGRADECIMIENTO .....	v
DEDICATORIA .....	vi
TABLA DE CONTENIDOS .....	vii
1. TITULO .....	1
2. RESUMEN .....	2
2.1 ABSTRACT .....	4
3. INTRODUCCIÓN .....	5
4. REVISIÓN DE LITERATURA .....	7
5. MATERIALES Y MÉTODOS .....	43
6. RESULTADOS .....	46
7. DISCUSIÓN .....	54
8. CONCLUSIONES .....	58
9. RECOMENDACIONES .....	59
9.1. PROPUESTA DE REFORMA .....	60
10. BIBLIOGRAFÍA .....	62
11. ANEXOS .....	65
ÍNDICE .....	84