



RESOLUCIÓN No. 13-2024

LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA

CONSIDERANDO:

Que el numeral 2 del artículo 184 de la Constitución de la República del Ecuador establece como una de las funciones de la Corte Nacional de Justicia: “2. Desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales fundamentado en los fallos de triple reiteración”;

Que el artículo 185 de la Constitución de la República determina: “*Las sentencias emitidas por las salas especializadas de la Corte Nacional de Justicia que reiteren por tres ocasiones la misma opinión sobre un mismo punto, obligarán a remitir el fallo al pleno de la Corte a fin de que ésta delibere y decida en el plazo de hasta sesenta días sobre su conformidad. Si en dicho plazo no se pronuncia, o sí ratifica el criterio, esta opinión constituirá jurisprudencia obligatoria.*”

La jueza o juez ponente para cada sentencia será designado mediante sorteo y deberá observar la jurisprudencia obligatoria establecida de manera precedente. Para cambiar el criterio jurisprudencial obligatorio la jueza o juez ponente se sustentará en razones jurídicas motivadas que justifiquen el cambio, y su fallo deberá ser aprobado de forma unánime por la sala”;

Que el numeral 2 del artículo 180 del Código Orgánico de la Función Judicial establece como una de las funciones del Pleno de la Corte Nacional de Justicia: “2. *Desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales, fundamentado en los fallos de triple reiteración”;*

Que el artículo 182 del mismo cuerpo legal Código dispone: “*Las sentencias emitidas por las salas especializadas de la Corte Nacional de Justicia que*

reiteren por tres ocasiones la misma opinión sobre un mismo punto de derecho, obligarán a remitir los fallos al Pleno de la Corte a fin de que éste delibere y decida en el plazo de sesenta días sobre su conformidad. Si en dicho plazo no se pronuncia, o si ratifica el criterio, esta opinión constituirá jurisprudencia obligatoria.

La resolución mediante la cual se declare la existencia de un precedente jurisprudencial contendrá únicamente el punto de derecho respecto del cual se ha producido la triple reiteración, el señalamiento de la fecha de los fallos y los datos de identificación del proceso; se publicará en el Registro Oficial a fin de que tenga efecto generalmente obligatorio.

La jueza o juez ponente para cada sentencia se designará mediante sorteo y deberá observar la jurisprudencia obligatoria establecida de manera precedente. Para cambiar el criterio jurisprudencial obligatorio la jueza o juez ponente se sustentará en razones jurídicas motivadas que justifiquen el cambio y su fallo deberá ser aprobado de forma unánime por la Sala, debiendo ponerse de inmediato en conocimiento del Pleno, el cual decidirá si se deja o no sin efecto el precedente obligatorio cuyo criterio se ha cambiado, o si se trata de una cuestión nueva que no se halla comprendida en dicho precedente.

Para el procesamiento de esta jurisprudencia, el Pleno de la Corte Nacional creará una unidad administrativa especializada.”;

Que mediante resolución No. 069-2016 de 25 de abril de 2016, el Consejo de la Judicatura expidió el Reglamento de Procesamiento de Precedentes Jurisprudenciales Obligatorios de la Corte Nacional de Justicia, cuyo objeto es “[...] normar el procedimiento a seguir para la identificación, remisión y deliberación del Pleno de la Corte Nacional de Justicia respecto de las propuestas de precedentes jurisprudenciales obligatorios.”;

Que el artículo 8 del citado reglamento señala: “El Pleno de la Corte Nacional de Justicia deliberará y decidirá acerca de la creación del precedente jurisprudencial obligatorio puesto a su conocimiento, dentro de los sesenta (60) días, contados

desde que conoció en sesión el informe, o desde que feneció el tiempo establecido en el artículo anterior.

En caso de que no se produzca la resolución correspondiente se aplicarán los efectos previstos en la Constitución de la República del Ecuador y la ley.”;

Que mediante resolución No. 135-2016 de 09 de agosto de 2016, el Consejo de la Judicatura expidió el Instructivo al Reglamento de Procesamiento de Precedentes Jurisprudenciales Obligatorios de la Corte Nacional de Justicia, cuyo objeto es “[...] *establecer la metodología para el procesamiento de jurisprudencia de la Corte Nacional de Justicia.*”;

Que el artículo 76 de la Constitución de la República consagra el derecho al debido proceso en todos los procesos administrativos y judiciales;

Que el artículo 82 de la Constitución de la República señala: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”;

Que el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOGE) determina:

“Las sanciones de destitución o de multa, o ambas conjuntamente, las ejecutará la correspondiente autoridad nominadora de la institución del Estado, de la que dependa el servidor, a requerimiento y por resolución ejecutoriada de la Contraloría General del Estado. Dicha autoridad informará mensualmente a la Contraloría General del Estado sobre la ejecución de las sanciones y, en su caso, de la recaudación de las multas.

Las sanciones serán impuestas y ejecutadas por la Contraloría General del Estado cuando la indicada autoridad haya dejado de hacerlo, o cuando se hubieren constituido en sujetos pasivos de la sanción, o cuando deba imponérselas a personas de derecho privado o a terceros.

La Contraloría General del Estado, antes de imponer la sanción de destitución, notificará al implicado sobre la desviación detectada, concediéndole el plazo improrrogable de hasta treinta días para que ejerza su defensa. Vencido este plazo, el Contralor General o los funcionarios de la Contraloría General competentes para hacerlo, emitirán su resolución dentro del plazo de sesenta días.

Para la imposición de sanciones provenientes de los exámenes de auditoría, no será necesaria la instauración de un sumario administrativo en la entidad empleadora.”;

Que el literal a) del artículo 56 del Reglamento General de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado señala: “**Art. 56.- Proceso de la determinación de responsabilidades.-** De conformidad con lo dispuesto en la ley, en el proceso de determinación de responsabilidades, se procederá de la siguiente manera: a. *Para las sanciones de destitución o de multa o de ambas a la vez será notificado el empleado sobre la o las desviaciones detectadas; habrá el plazo improrrogable de hasta 30 días, para que ejerza su defensa; la Contraloría establecerá su resolución dentro del plazo de 60 días y el auditado podrá acudir al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, dentro del término de 30 días contados desde el día siguiente al de la notificación con la resolución que hubiere desechado la impugnación y confirmado la sanción de destitución o de multa o de ambas a la vez, conforme lo previsto en el artículo 49 que concuerda, en cuanto a la ejecutoria de las resoluciones, con el artículo 58 y con el inciso tercero del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado [...]*”;

Que el procedimiento para ejercer la función establecida en los artículos citados se compone de cuatro etapas necesarias para que la jurisprudencia de las salas Que en un principio tiene efectos *inter partes*, se transforme en precedente jurisprudencial obligatorio, con efectos *erga omnes*:

- Existencia de al menos tres sentencias o autos con fuerza de sentencia ejecutoriados, en los que exista una opinión o criterio uniforme de la

sala para resolver los casos, siempre que los casos resueltos tengan o presenten similar patrón fáctico;

- Remisión de los fallos que contienen las opiniones reiteradas al Pleno de la Corte Nacional para su estudio;
- Deliberación de las y los integrantes del Pleno; y,
- Expedición dentro del plazo de sesenta días hábiles de la resolución de ratificación o rechazo del precedente.

Que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ha reiterado el criterio jurídico en relación a los siguientes puntos de derecho: ¿El plazo establecido en el inciso tercero del artículo 48 de la LOCGE, en concordancia con el literal a) del artículo 56 del Reglamento General a la LOCGE, es un plazo perentorio? y ¿Es este plazo aplicable también para los procedimientos administrativos de determinación de multas?, en las sentencias que se detallan a continuación:

- a. **Resolución No. 105-2021** de 1 de febrero de 2021, emitida dentro del proceso judicial No. 09802-2018-00358, por los jueces nacionales Iván Larco Ortuño (p), Patricio Secaira Durango y Javier Cordero López;
- b. **Resolución No. 419-2021** de 02 de junio de 2021, emitida dentro del proceso judicial No. 17811-2018-00804 por los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz (p), Patricio Secaira Durango e Iván Larco Ortuño;
- c. **Resolución No. 427-2021** de 02 de junio de 2021, emitida dentro del proceso judicial No. 13802-2017-00422 por los jueces nacionales Iván Larco Ortuño (p), Patricio Secaira Durango y Fabián Racines Garrido;

- d. **Resolución No. 487-2021** de 16 de junio de 2021, emitida dentro del proceso judicial No. 17811-2018-00553 por los jueces nacionales Fabian Racines Garrido (p), Iván Larco Ortuño y Milton Velásquez Díaz;
- e. **Resolución No. 963-2021** de 13 de diciembre de 2021, emitida dentro del juicio No. 01803-2019-00038 por los jueces nacionales Iván Larco Ortuño (p), Patricio Secaira Durango y Milton Velásquez Díaz;
- f. **Resolución No. 420-2022** de 25 de abril de 2022, emitida dentro del juicio No. 17811-2017-00531 por los jueces nacionales Patricio Secaira Durango (p), Iván Larco Ortuño y Milton Velásquez Díaz;
- g. **Resolución No. 714-2022** de 15 de julio de 2022, emitida dentro del juicio No. 13802-2017-00425 por los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz (p), Iván Larco Ortuño y Fabián Racines Garrido;
- h. **Resolución No. 096-2023** de 31 de enero de 2023, emitida dentro del juicio No. 13802-2019-00101 por los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz (p), Iván Larco Ortuño y Fabián Racines Garrido;
- i. **Resolución No. 324-2023** de 20 de marzo de 2023, emitida dentro del juicio No. 17811-2019-01667 por los jueces Milton Velásquez Díaz (p), Iván Larco Ortuño y Patricio Secaira Durango;
- j. **Resolución No. 553-2023** de 24 de mayo de 2023, emitida dentro del juicio No. 13802-2019-00124 por los jueces nacionales Fabián Racines Garrido (p), Milton Velásquez Díaz y Patricio Secaira Durango; y,
- k. **Resolución No. 778-2023** de 25 de julio de 2023, emitida dentro del juicio No. 09802-2021-0376 por los jueces nacionales Fabián Racines Garrido (p), Milton Velásquez Díaz y Patricio Secaira Durango.

Que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia determinó que el plazo establecido en el tercer inciso del artículo 48 de la LOCGE es aplicable tanto para las sanciones de destitución como las de multa, toda vez que al tratarse de un procedimiento homogéneo, no podría tener reglas diferentes dependiendo del tipo de sanción;

Que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo consideró que los procedimientos sancionadores deben contar con un plazo obligatorio y perentorio, puesto que se debe salvaguardar el principio de seguridad jurídica, por lo que no puede darse una situación de incertidumbre jurídica prolongada al administrado;

Que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo analizó que la norma señalada, concluyendo que el plazo establecido en el tercer inciso del artículo 48 de la LOCGE es perentorio, por lo que su inobservancia acarrea la nulidad del acto administrativo;

Que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo razonó que el inciso tercero del artículo 48 es aplicable tanto para la sanción de destitución como para la de multa;

Que en este sentido, la Sala Especializada concluyó Que una interpretación contraria a la antes señalada, sería incompatible con el derecho a la seguridad jurídica y al derecho al debido proceso;

Que en las sentencias señaladas en líneas anteriores, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ha desarrollado y reiterado por más de tres ocasiones el criterio respecto a que el plazo establecido en el tercer inciso del artículo 48 de la LOCGE es aplicable para las sanciones de destitución y/o multas, y tiene carácter perentorio;

En ejercicio de la atribución conferida en los artículos 184.2 y 185 de la Constitución de la República y los artículos 180.2 y 182 del Código Orgánico de la Función Judicial,

RESUELVE:

Artículo 1.- Declarar como precedente jurisprudencial obligatorio, el siguiente punto de derecho:

“El plazo de sesenta días previsto en el inciso tercero del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en concordancia con el artículo 56 literal a) de su Reglamento General, es un plazo perentorio, que establece la caducidad de la competencia para que el ente de control resuelva el procedimiento sancionador en trámite, siendo aplicable tanto en el caso de sanción de destitución, como de multa. La expedición de la resolución fuera de ese lapso genera la incompetencia de la autoridad en razón del tiempo para resolver, y por tanto, su nulidad; cuya declaratoria es obligatoria para la autoridad administrativa o judicial”.

Artículo 2.- Esta Resolución tendrá efectos generales y obligatorios, inclusive para la propia Corte Nacional de Justicia, sin perjuicio del cambio de criterio jurisprudencial en la forma y modo determinados por el segundo inciso del artículo 185 de la Constitución de la República del Ecuador.

DISPOSICIÓN GENERAL

La Secretaría General de la Corte Nacional de Justicia remitirá copias certificadas de la presente resolución a la Dirección de Procesamiento de Jurisprudencia e Investigaciones Jurídicas, para su sistematización; y, al Registro Oficial, para su inmediata publicación.

Publíquese en el Registro Oficial y en la Gaceta Judicial.

Dado en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, en el Salón de Sesiones del Pleno de la Corte Nacional de Justicia, a los veinticuatro días del mes de julio del año dos mil veinticuatro.

f) Dr. José Suing Nagua, PRESIDENTE (E); Dra. Enma Tapia Rivera, Dra. Daniella Camacho Herold, Dr. Marco Rodríguez Ruiz, Dra. Katerine Muñoz

Subía, Dra. Consuelo Heredia Yerovi, Dr. Milton Velásquez Díaz, Dr. Alejandro Arteaga García, Dra. Rosana Morales Ordóñez, Dr. Felipe Córdova Ochoa, Dr. Gustavo Durango Vela, Dr. David Jacho Chicaiza, Dra. Hipatia Ortiz Vargas, Dra. Rita Bravo Quijano, JUEZAS Y JUECES NACIONALES; Dra. María Cristina Terán Orbea, Dra. Ximena Velasteguí Ayala, Dr. Marco Vinicio Rodríguez Mongón, CONJUEZAS Y CONJUEZ NACIONALES. Certifico.- f) Dra. Isabel Garrido Cisneros, SECRETARIA GENERAL.