



RESOLUCIÓN No. 14-2024

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 Código Ibídem 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 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 el numeral 9 del artículo 11 de la Constitución de la República dispone: “*Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.*

El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas [...]

Que el primer inciso del artículo 233 de la Constitución de la República determina: *“Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsable administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.”*;

Que el cuarto inciso del artículo 46 de la Ley Orgánica de Servicio Público señala: “[...] En caso de fallo favorable para la servidora o servidor suspendido y declarado nulo o ilegal el acto, se le restituirán los valores no pagados. Si la sentencia determina que la suspensión o destitución fue ilegal o nula, la autoridad, funcionario o servidor causante será pecuniariamente responsable de los valores a erogar y, en consecuencia, el Estado ejercerá en su contra el derecho de repetición de los valores pagados, siempre que judicialmente se haya declarado que la servidora o el servidor haya causado el perjuicio por dolo o culpa grave. La sentencia se notificará a la Contraloría General de Estado para efectos de control [...]”;

Que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ha reiterado el criterio jurídico en relación al siguiente punto de derecho: En el marco de la acción subjetiva o de plena jurisdicción, cuyo objeto es el control de legalidad del acto administrativo, ¿Deben los tribunales contencioso administrativos determinar la responsabilidad personal de los servidores o agentes públicos causantes de la ilegalidad o nulidad del acto administrativo?, en las sentencias que se detallan a continuación:

- a. **Resolución No. 477-2023** de 05 de mayo de 2023, emitida dentro del proceso judicial No. 13801-2015-00285 por los jueces nacionales Fabián Racines Garrido (p), Patricio Secaira Durango y Milton Velásquez Díaz;
- b. **Resolución No. 033-2024** de 17 de enero de 2024, emitida dentro del proceso judicial No. 13802-2016-00283, por los jueces nacionales

Milton Velásquez Díaz (p), Patricio Secaira Durango y Fabián Racines Garrido; y,

- c. **Resolución No. 226-2024** de 01 de abril de 2024, emitida dentro del proceso judicial No. 13801-2015-0011 por los jueces nacionales Patricio Secaira Durango (p), Milton Velásquez Díaz e Dra. Hipatia Ortiz Vargas;

Que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional Justicia ha determinado en sus fallos que el inciso cuarto del artículo 46 de la Ley Orgánica de Servicio Público no contempla que, una vez declarada la ilegalidad o nulidad del acto, el Tribunal deba determinar el servidor o servidora responsable para que el Estado pueda seguir en su contra el proceso de repetición;

Que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo ha enfatizado que, la acción subjetiva tiene como objeto desvanecer la presunción de legalidad de los actos administrativos impugnados, mas no la de declarar la responsabilidad personal de servidores o agentes públicos;

Que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo ha concluido que, posteriormente a la declaración de ilegalidad o nulidad del acto administrativo, la Administración pública debe ejercer la acción judicial correspondiente y ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente, a fin de que este se pronuncie sobre la responsabilidad personal por las erogaciones económicas que se determinen en el fallo que ha dispuesto el pago de los valores dejados de percibir;

Que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo ha determinado que, la Administración pública debe iniciar, por cuerda separada, la acción de repetición en contra las y los servidores públicos que corresponda;

Que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo ha señalado que la declaración de responsabilidad personal en contra de servidores públicos dentro de una acción subjetiva, en la cual no son parte procesal, sería una clara vulneración a las garantías del 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 la improcedencia de que los tribunales contencioso administrativos declaren la responsabilidad personal de los servidores o agentes públicos dentro de la acción subjetiva o de plena jurisdicción, cuyo objeto es el control de legalidad del acto administrativo de destitución o suspensión;

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:

“En respeto a las garantías al debido proceso de los servidores públicos, en la resolución de las acciones subjetivas o de plena jurisdicción por las que se declare la ilegalidad o nulidad de actos administrativos, los tribunales contencioso administrativos no están facultados a declarar la responsabilidad personal de los servidores o agentes públicos que, presuntamente, hayan sido los causantes de tales vicios. En estos casos, las administraciones públicas deberán iniciar la acción judicial de repetición que corresponda, por cuerda separada.”

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.

DISPOSICION 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 veintiún días del mes de agosto del año dos mil veinticuatro.

f) Dr. José Suing Nagua, PRESIDENTE (E); Dra. Enma Tapia Rivera, Dra. Daniella Camacho Herold, Dra. Katerine Muñoz Subía, Dra. Consuelo Heredia Yerovi, Dr. Milton Velásquez Díaz, Dr. Alejandro Arteaga García, Dr. Felipe Córdova Ochoa, Dr. Gustavo Durango Vela, Dr. David Jacho Chicaiza, Dr. Patricio Secaira Durango, Dr. Iván Larco Ortuño, Dr. Adrián Rojas Calle (VOTO EN CONTRA), Dra. Hipatia Ortiz Vargas, Dra. Mercedes Caicedo Aldaz, Dr. Javier de la Cadena Correa, Dr. Julio César Inga Yanza, Dr. Manuel Cabrera Esquivel, JUEZAS Y JUECES NACIONALES; Dra. Gabriela Mier Ortiz, Dr. Juan Martínez Castillo, Dr. Pablo Loayza Ortega, CONJUEZA Y CONJUECES NACIONALES.- Certifico.- f) Dra. Isabel Garrido Cisneros, SECRETARIA GENERAL.