



RESOLUCIÓN No. 11-2025

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 artículo 173 de la Constitución de la República dispone: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”.

Que, el artículo 300 del Código Orgánico General de Procesos dispone: “Las jurisdicciones contencioso tributaria y contencioso administrativa previstas en la Constitución y en la ley, tienen por objeto tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos o contratos del sector público sujetos al derecho tributario o al derecho administrativo; así como, conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico tributaria

o jurídico administrativa, incluso la desviación de poder. Cualquier reclamo administrativo se extinguirá, en sede administrativa, con la presentación de la acción contencioso tributaria o contencioso administrativa. No serán admisibles los reclamos administrativos una vez ejercidas las acciones contencioso tributarias o contencioso administrativas”;

Que, el artículo 313 del Código Orgánico General de Procesos determina: “Art. 313.- Contenido de la sentencia. Además de los requisitos generales previstos para la sentencia, esta decidirá con claridad los puntos sobre los que se produjo la controversia y aquellos que en relación directa a los mismos comporten control de legalidad de los antecedentes o fundamentos de la resolución o acto impugnados, supliendo incluso las omisiones en que incurran las partes sobre puntos de derecho, o se aparte del criterio que aquellas atribuyan a los hechos. En caso de que se admita la pretensión del administrado y se deje sin efecto el acto impugnado, se ordenará además que se restituya el valor pagado indebidamente o en exceso y lo debidamente pagado”;

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 los procesos contencioso administrativos, ¿el ámbito del control de legalidad, otorgado a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se limita al punto de derecho establecido por las partes?, en las sentencias que se detallan a continuación:

- a. Sentencia de 10 de febrero de 2022, emitida dentro del **proceso judicial No. 17811-2013-0648** por los Jueces Nacionales Milton Velásquez Díaz (p), Patricio Secaira Durango y Fabián Racines Garrido;
- b. Sentencia de 11 de noviembre de 2022, emitida dentro del **proceso judicial No. 01803-2017-00469** por los Jueces Nacionales Milton Velásquez Díaz (p), Fabián Racines Garrido y Patricio Secaira Durango;

- c. Sentencia de 07 de febrero de 2023, emitida dentro del **proceso judicial No. 17811-2018-00866** por los Jueces Nacionales Fabián Racines Garrido (p), Mauricio Espinosa Brito y Patricio Secaira Durango;
- d. Sentencia de 05 de junio de 2023, emitida dentro del **proceso judicial No. 17811-2018-01398** por los Jueces Nacionales Iván Larco Ortuño (p), Milton Velásquez Díaz y Patricio Secaira Durango;
- e. Sentencia de 06 de junio de 2023, emitida dentro del **proceso judicial No. 09802-2020-00542** por los Jueces Nacionales Fabián Racines Garrido (p), Milton Velásquez Díaz y Patricio Secaira Durango;
- f. Sentencia de 28 de julio de 2023, emitida dentro del **proceso judicial No. 17811-2019-01072**, por los Jueces Nacionales Iván Larco Ortuño (p), Patricio Secaira Durango y Milton Velásquez Díaz;
- g. Sentencia de 31 de julio de 2023, emitida dentro del **proceso judicial No. 09802-2019-00306** por los Jueces Nacionales Iván Larco Ortuño (p), Milton Velásquez Díaz y Patricio Secaira Durango; y,
- h. Sentencia de 15 de diciembre de 2023, emitida dentro del **proceso judicial No. 17811-2018-01410**, por los Jueces Nacionales Milton Velásquez Díaz (p), Patricio Secaira Durango e Iván Larco Ortuño.

Que, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ha determinado en sus fallos que los artículos 300 y 313 del COGEP otorgan a la jurisdicción Contencioso Administrativa, el control de legalidad de los hechos, actos y contratos de la Administración pública así como de los antecedentes o fundamentos de actuaciones impugnadas, incluso supliendo las omisiones en las que hubieren incurrido las partes;

Que, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo ha enfatizado que, dicho control de legalidad consiste en la facultad de anular decisiones de las Administración cuando estas sean contrarias a derecho, así como de reparar los efectos que hayan provocado los actos ilegales de la Administración;

Que, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo ha concluido que la jurisdicción Contencioso Administrativa, al resolver sobre los antecedentes de una actuación administrativa o disponer los efectos lógicos de la nulidad de un acto administrativo, no estaría concediendo algo distinto o adicional a lo requerido por los actores;

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 facultad que tiene la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para ejercer el control de legalidad de las actuaciones administrativas, el mismo que no se encuentra limitado por las alegaciones de las partes procesales, sino que incluye la facultad de los tribunales de pronunciarse sobre el problema de fondo, así como verificar el respeto a los derechos de los administrados, y de ser el caso, establecer los mecanismos que permitan garantizar su restablecimiento y efectiva satisfacción;

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 control jurisdiccional de legalidad de las actuaciones administrativas, cuya competencia está asignada a los tribunales distritales de lo Contencioso Administrativo, se refiere no solo a los puntos de derecho formulados por las partes, sino que alcanza al control relativo a todos los aspectos relacionados a la controversia judicial y a aquellos que tienen relación directa con ella, que comporten control de legalidad de los antecedentes o fundamentos de la controversia de que se trate; por tanto, de justificarse la existencia de afectaciones al ordenamiento jurídico pertinente al caso, debe adoptar las

medidas encaminadas a restablecer el imperio de la norma jurídica y garantizar su efectiva vigencia”.

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; y entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

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 veintiún días del mes de mayo del año dos mil veinticinco.

f) Dr. José Suing Nagua, PRESIDENTE (E); Dra. Enma Tapia Rivera, Dra. Katerine Muñoz Subía, Dra. Consuelo Heredia Yerovi, Dr. Milton Velásquez Díaz, Dr. Alejandro Arteaga García (voto en contra), Dra. Rosana Morales Ordóñez, Dr. David Jacho Chicaiza, Dr. Patricio Secaira Durango, Dr. Iván Larco Ortuño, Dr. Adrián Rojas Calle (voto en contra), Dra. Hipatia Ortiz Vargas, Dra. Rita Bravo Quijano, Dr. Manuel Cabrera Esquivel, JUEZAS Y JUECES NACIONALES; Dr. Hernán Barros Noroña, Marco Rodríguez Mongón (voto en contra), Dr. Olavo Hernández Hidrobo, Dr. Juan Francisco Martínez Castillo, Dr. Rodrigo Sarango Salazar (voto en contra), Dr. Fernando Cantos Aguirre, CONJUECES NACIONALES. Certifico.- f) Dra. Isabel Garrido Cisneros, SECRETARIA GENERAL.