



## **RESOLUCIÓN No. 09-2025**

### **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 164 del Código Orgánico General de Procesos determina: “Valoración de la prueba. Para que las pruebas sean apreciadas por la o el juzgador deberán solicitarse, practicarse e incorporarse dentro de los términos señalados en este Código. La prueba deberá ser apreciada en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, dejando a salvo las solemnidades prescritas en la ley sustantiva para la existencia o validez de ciertos actos. La o

el juzgador tendrá obligación de expresar en su resolución, la valoración de todas las pruebas que le hayan servido para justificar su decisión”;

Que, el artículo 169 del Código Orgánico General de Procesos señala: “Es obligación de la parte actora probar los hechos que ha propuesto afirmativamente en la demanda y que ha negado la parte demandada en su contestación. [...] La o el juzgador ordenará a las partes que pongan con anticipación suficiente a disposición de la contraparte, la prueba que esté o deba estar en su poder, así como dictar correctivos si lo hace de manera incompleta [...] En los procesos contencioso tributario y contencioso administrativo, cuando el administrado entregue copias simples, como prueba a su favor, la administración cumplirá con remitir las actuaciones en la forma prevista en el Art. 309 de este Código, para que la o el juzgador valore la prueba documental en su conjunto”;

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 309 del Código Orgánico General de Procesos determina: “La contestación a la demanda de las acciones previstas en este capítulo, se hará en el término previsto en este Código. La o el demandado estará obligado a acompañar a la contestación de la demanda: copias certificadas de la resolución

o acto impugnado de que se trate y el expediente original que sirvió de antecedente y que se halle en el archivo de la dependencia a su cargo”;

Que, el artículo 313 del Código Orgánico General de Procesos señala: “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, ¿tienen los tribunales distritales de lo Contencioso Administrativo competencia para ejercer control jurisdiccional de legalidad de los documentos que integran el expediente administrativo, aun cuando estos no hayan sido anunciados como pruebas por las partes procesales?, en las sentencias que se detallan a continuación:

- a. **Resolución No. 497-2021** de 21 de junio de 2021, emitida dentro del proceso judicial No. 11804-2018-00458 por los Jueces Nacionales Patricio Secaira Durango (p), Iván Larco Ortuño y Milton Velásquez Díaz;
- b. **Resolución No. 570-2023** de 30 de mayo de 2023, emitida dentro del proceso judicial No. 17811-2018-00696, por los Jueces Nacionales Patricio Secaira Durango (p), Iván Larco Ortuño y Milton Velásquez Díaz; y,
- c. **Resolución No. 889-2024** de 05 de septiembre de 2023, emitida dentro del proceso judicial No. 17811-2021-00571 por los Jueces

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

Que, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ha determinado en sus fallos que en los procesos contencioso administrativos, la entidad demandada tiene la obligación de remitir el original del expediente administrativo, por lo que se constituye en elemento probatorio por mandato legal, de conformidad con el artículo 309 del COGEP;

Que, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo ha enfatizado que, en los procesos contencioso administrativos, el Tribunal debe contar con el expediente administrativo que dio origen al acto administrativo, a fin de realizar el control de legalidad del acto impugnado y su procedimiento;

Que, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo ha concluido que, por el principio de unidad documental, no puede entenderse a los elementos del expediente administrativo como autónomos e independientes, de tal manera que, los juzgadores deben analizar en conjunto todos los elementos que lo integran;

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 tienen los tribunales distritales de lo Contencioso Administrativo para analizar como medios probatorios todos los elementos que constituyen el expediente administrativo, sin necesidad de que alguna de las partes hubiere singularizado los distintos documentos que obran del expediente, ya que a criterio de dichos fallos constituye prueba preconstituida;

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:

*“Los tribunales distritales de lo Contencioso Administrativo, en ejercicio de su potestad de control jurisdiccional de la legalidad, tienen competencia para hacer la revisión y análisis de los documentos que integran el expediente administrativo, para el efectivo ejercicio de su potestad de control de legalidad de la actividad administrativa”.*

**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), Olavo Hernández Hidrobo, Dr. Juan Francisco Martínez Castillo, Dr. Rodrigo Sarango Salazar, Dr. Fernando Cantos Aguirre, CONJUECES NACIONALES. Certifico. f) Dra. Isabel Garrido Cisneros, SECRETARIA GENERAL.