



RESOLUCIÓN No. 16-2024

LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA

CONSIDERANDO:

Que el numeral 6 del artículo 180 del Código Orgánico de la Función Judicial faculta al Pleno de la Corte Nacional de Justicia para expedir resoluciones en caso de duda u oscuridad de las leyes, las que son generales y obligatorias, mientras no se disponga lo contrario por la ley, y rigen a partir de su publicación en el Registro Oficial;

Que la facultad de la Corte Nacional de Justicia de expedir resoluciones generales y obligatorias, en caso de duda sobre el alcance y aplicación de las leyes, constituye una de sus labores fundamentales, la que se vincula con las garantías de las personas al pleno ejercicio de sus derechos constitucionales, como son: debido proceso, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica (artículos 75, 76 y 82 de la Constitución de la República).

Esta facultad, además, se relaciona con los principios constitucionales que rigen el ejercicio de los derechos contemplados en el artículo 11, numerales 5 y 8 de la Constitución de la República que establecen: “*Artículo 11. El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos y judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. [...] 8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de normas, jurisprudencia y políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio*”;

Que las juezas y jueces están en la obligación de administrar justicia con estricta sujeción a las disposiciones legales pertinentes y conforme a los principios y garantías que orientan el accionar de la Función Judicial, como son los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y celeridad, a fin de garantizar a los ciudadanos el acceso a la justicia y a garantizar el ejercicio eficaz y oportuno de sus derechos, según el mandato del artículo 75 de la Constitución de la República;

Que el artículo 327 del COGEP establece que todas las acciones contencioso-administrativas, se tramitarán en procedimiento ordinario, salvo las de pago por consignación que se tramitarán en procedimiento sumario;

Que el proceso ordinario contencioso administrativo comprende la sustanciación de dos audiencias, la primera denominada “audiencia preliminar” en la que se tratan cuestiones respecto a la validez del proceso, las excepciones previas, la determinación del objeto de la controversia, y el anuncio probatorio, entre otros aspectos procesales; y, la audiencia de juicio, en la que corresponde la práctica de la prueba, exposición de alegatos y la resolución oral.

Que existen dudas sobre el alcance y aplicación del artículo 295.4 del Código Orgánico General de Procesos respecto a si el tema de caducidad de la facultad de la autoridad administrativa para iniciar o resolver un proceso administrativo, cuando es fundamento de la demanda, debe ser resuelto como asunto de puro derecho dentro de la audiencia preliminar o se debe convocar y resolver en audiencia de juicio;

Que el artículo 65 del Código Orgánico Administrativo con respecto a la competencia señala que es *“la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, **el tiempo** y el grado.”* (Énfasis añadido), y en este orden de ideas, la competencia es uno de los requisitos de validez de los actos que dicta la administración pública, cuya ausencia determina la nulidad, conforme el artículo 105 del mismo cuerpo legal, a saber: *“Es nulo el acto administrativo que: (...) 3. Se dictó sin competencia por razón de la materia, territorio o tiempo...”*.

Que el artículo 300 del Código Orgánico General de Procesos establece el objeto del proceso jurisdiccional contencioso tributario y contencioso administrativo, indicando que: *“...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...”*.

Que la caducidad del ejercicio de las potestades de la administración pública para sustanciar y resolver un procedimiento administrativo en función de la competencia en

razón del tiempo; al ser un vicio de nulidad absoluta del procedimiento y del acto administrativo, su tratamiento se ha venido calificando doctrinariamente como un asunto de puro derecho.

Que el artículo 295 numeral 4 del COGEP, establece que *“Si el asunto es de puro derecho se escuchará las alegaciones de las partes. La o el juzgador emitirá su resolución y notificará posteriormente la sentencia por escrito”*.

Que en la exposición de motivos de la Resolución 12-2017 expedida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, en lo que se refiere a la determinación de un asunto de puro derecho, se han planteado las siguientes reflexiones:

“...debemos distinguir los asuntos de puro derecho respecto de la resolución de acoger excepciones previas no subsanables (Art. 295.4). Resulta obvio, que cuando decimos asunto de puro derecho, no nos referimos a la aceptación de una excepción previa sino a una situación de característica particular que responde a la naturaleza del proceso.

En otras palabras, cuando se dice que un asunto es de puro derecho, no se quiere representar una decisión anticipada en razón de la imposibilidad de resolver el fondo de la controversia; al contrario, existe una decisión sobre el fondo del asunto, sino que dado que en el asunto no existen hechos susceptibles de prueba. Obviamente, determinar que un asunto es de puro derecho es una facultad del juzgador, y de ser procedente, la o el juzgador pase a escuchar los alegatos de las partes, para finalmente pronunciar su decisión. Tampoco se trata de una cuestión nueva.

El estudio de la evolución de la audiencia preliminar permite advertir que incluso tales cuestiones han sido sus notas definidoras desde sus orígenes. Así, tanto la resolución sobre las excepciones previas como el juzgamiento de los asuntos de puro derecho hace ya varias décadas se hacía en la audiencia preliminar, empleando la lógica del proceso oral.

Así por ejemplo, ya el artículo 510 del Código de Proceso Civil de Portugal de 1961 atribuyó al despacho saneador los siguientes fines: 1. conocer de las excepciones que puedan conducir a la absolución de la instancia, así como de las nulidades procesales; 2. decidir si procede alguna excepción perentoria, cuando existan elementos necesarios para ello; 3. conocer directamente la pretensión, si la cuestión de fondo fuese únicamente de derecho y existiesen los elementos para decidirla, o aun de hecho, si el proceso contuviese los elementos para una decisión fundada...”

Que para la determinación de un asunto de puro de derecho, se requiere que la resolución del mismo involucre exclusivamente la aplicación e interpretación de normas jurídicas, es decir, aquella simple relación entre la certeza fáctica y los postulados de la disposición jurídica; relación circunstanciada que efectivamente procede para conocer sobre la existencia o no de la caducidad del ejercicio de las potestades públicas en un procedimiento administrativo.

Que en la legislación comparada, la determinación de un asunto de puro derecho, se encuentra previsto en el numeral 98 inciso 2 del Código Procesal Contencioso Administrativo de Costa Rica, que establece: *“Si el asunto es de puro derecho o no existe prueba que evacuar, el juez tramitador, antes de dar por finalizada la audiencia preliminar, dará a las partes oportunidad para que formulen las conclusiones, las cuales serán consignadas literalmente por los medios técnicos o telemáticos que el juzgador estime pertinentes; acto seguido, remitirá el expediente al Tribunal para que dicte la sentencia”*.

Que en el artículo 179 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia se prescribe: *“Cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, el juez prescindirá de la audiencia de pruebas y podrá dictar la sentencia oral dentro de la audiencia inicial, dando previamente a las partes la posibilidad de presentar alegatos de conclusión”*.

Que la problemática procesal para tratar la caducidad del procedimiento administrativo como un asunto de puro derecho en materia contencioso administrativa, surge en virtud de que podría presumirse, la violación de trámite, y consecuentemente del derecho a la defensa y del debido proceso, al no sustanciarse la audiencia de juicio conforme corresponde hacerlo en un proceso ordinario; generándose de esta manera, duda respecto a su aplicación y procedencia.

Que la posibilidad legal de tratar y resolver una controversia contencioso administrativa como un asunto de puro derecho, además de estar previsto en la legislación procesal, está relacionado con el principio de celeridad, la realización efectiva de una justicia sin dilaciones; y, la observancia irrestricta a los principios de concentración, simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación y economía procesal.

Que frente a la existencia de la caducidad de las potestades públicas dentro de un procedimiento administrativo, resulta innecesaria la sustanciación de la audiencia de

juicio, la cual tiene como objetivo la valoración probatoria de las razones de fondo que motivaron la apertura y resolución del procedimiento administrativo.

Que en esas circunstancias, en el expediente y acto administrativo respectivo, ya se cuenta con los elementos fácticos y jurídicos que evidencian si la administración pública ha actuado o no con competencia en razón del tiempo, hecho que sin que amerite un análisis adicional genera la nulidad del acto administrativo impugnado, conforme ha sido determinado en los precedentes jurisprudenciales constantes en las resoluciones No. 10-2021; No. 12-2021; y, No 08-2022.

Que de conformidad con lo previsto en el inciso segundo del artículo 309 del Código Orgánico General de Procesos, la institución pública demandada estará obligada a acompañar a la contestación de la demanda copias certificadas de la resolución o acto impugnado y el expediente original que sirvió de antecedente y que se halle en el archivo de la dependencia a su cargo, por lo cual, el tribunal que ha de resolver la acción contencioso administrativa que se fundamenta en la caducidad de la facultad de la autoridad pública, tiene los elementos necesarios para resolver este asunto al momento de efectuarse la audiencia preliminar;

Que en atención a los principios de celeridad y economía procesal, resulta imperioso clarificar que la caducidad en un procedimiento administrativo, debe ser conocida y resuelta como un asunto de puro derecho en los términos establecidos en el artículo 295 numeral 4 del COGEP; sin que de ninguna manera este procedimiento implique violación alguna de las garantías constitucionales al debido proceso.

En uso de las atribuciones que le confiere el artículo 180.6 del Código Orgánico de la Función Judicial,

RESUELVE:

Artículo 1.- La caducidad del ejercicio de las potestades públicas para la apertura, sustanciación y resolución de un procedimiento administrativo, deberá ser tratada en audiencia preliminar, como un asunto de puro derecho.

El accionante, al momento de proponer su demanda contenciosa administrativa, podrá alegar sobre la caducidad de las competencias de la entidad pública demandada, que no implica que sea el único argumento constante en el acto de proposición.

Los litigantes podrán solicitar que dicha caducidad se trate como un asunto de puro derecho, en la audiencia preliminar.

Artículo 2.- La decisión de aplicar el procedimiento establecido en el artículo 295 numeral 4 del Código Orgánico General de Procesos, le corresponde exclusivamente a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, sin que se requiera el consentimiento de las partes procesales.

Artículo 3.- La relación fáctica y jurídica del tiempo transcurrido, deberá desprenderse del propio expediente administrativo y/o del acto administrativo impugnado. En consecuencia, el único punto controvertido que puede alegarse es la discrepancia respecto al cumplimiento de los plazos o términos y sus efectos. La resolución deberá dictarse vía sentencia.

DISPOSICIÓN FINAL

La presente Resolución tendrá el carácter de general y obligatoria mientras la ley no disponga lo contrario y entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

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 cuatro días del mes de septiembre del año dos mil veinticuatro.

f) Dr. José Suing Nagua PRESIDENTE (E); Dra. Enma Tapia Rivera, Dra. Daniella Camacho Herold, Dr. Marco Rodríguez Ruiz (VOTO EN CONTRA), Dra. Consuelo Heredia Yerovi, Dr. Milton Velásquez Díaz, Dra. Rosana Morales Ordóñez, Dr. Felipe Córdova Ochoa (VOTO EN CONTRA), Dr. Gustavo Durango Vela, Dr. David Jacho Chicaiza, Dr. Patricio Secaira Durango, Dr. Iván Larco Ortuño, Dra. Hipatia Ortiz Vargas, Dr. Julio César Inga Yanza, Dra. Rita Bravo Quijano, Dr. Manuel Cabrera Esquivel (VOTO EN CONTRA), JUEZAS Y JUECES NACIONALES; Dr. Pablo Loayza Ortega, Dr. Marco Vinicio Rodríguez Mongón (VOTO EN CONTRA), CONJUECES NACIONALES. Certifico.- f) Dra. Isabel Garrido Cisneros, SECRETARIA GENERAL.