



## **FALLOS DE TRIPLE REITERACIÓN**

**LOS JUECES MEDIANTE AUTO DEFINITIVO INADMITIRÁN A TRÁMITE LA DEMANDA, CUANDO VERIFIQUEN QUE SE PRODUJO LA CADUCIDAD DEL EJERCICIO DEL DERECHO PARA PRESENTAR LA DEMANDA**

**OPERADA LA CADUCIDAD AL JUZGADOR LE ESTÁ VEDADO ENTRAR A CONSIDERAR OTROS ASPECTOS PROCESALES PARA PRONUNCIAR SENTENCIA DE FONDO O MÉRITO**

**LA CLASE DE RECURSO QUE SE PROPONE SE DETERMINA ÚNICAMENTE POR LA PRETENSIÓN QUE MUEVE AL ACCIONANTE PARA PROMOVER LA ACCIÓN Y CORRESPONDE AL TRIBUNAL SEÑALARLO, SIN CONSIDERAR LA CALIFICACIÓN QUE AL MISMO HAYA DADO EL PROPONENTE**

### **RESOLUCIÓN No. 13-2015**

**Primer Suplemento del Registro Oficial No. 621, de 5 de noviembre de 2015**

### **PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL**

### **CORTE NACIONAL DE JUSTICIA**

#### **CONSIDERANDO:**

Que, la Constitución de la República del Ecuador, en el numeral 2 del artículo 184 y en el artículo 185, establece como atribución de la Corte Nacional de Justicia, desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales fundamentado en los fallos de triple reiteración, integrados por 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, para lo cual debe remitirse 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, bajo prevención que de no pronunciarse en dicho plazo, o en caso de ratificar el criterio, esta opinión constituirá jurisprudencia obligatoria;

Que, el Código Orgánico de la Función Judicial, en el numeral 2 de su artículo 180 establece que al Pleno de la Corte Nacional de Justicia le corresponde desarrollar el

sistema de precedentes jurisprudenciales obligatorios, fundamentado en los fallos de triple reiteración.

Que, el mismo Código en su artículo 182 dispone que la resolución relacionada al precedente jurisprudencial obligatorio debe contener 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, lo que se publicará en el Registro Oficial a fin de que tenga efecto generalmente obligatorio, en tanto la ley no disponga lo contrario;

Que, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales ha dictado las siguientes sentencias que recogen el mismo punto de derecho respecto de la caducidad para la presentación de las demandas en la vía contencioso administrativa dentro de los siguientes procesos judiciales:

1. Sentencia dictada el 11 de agosto de 2015 dentro del proceso No. 633-2012.
2. Sentencia dictada el 13 de agosto de 2015 dentro del proceso No. 520-2013.
3. Sentencia dictada el 19 de agosto de 2015 dentro del proceso No. 478-2010.
4. Sentencia dictada el 26 de agosto de 2015 dentro del proceso No. 212-2014.
5. Sentencia dictada el 31 de agosto de 2015 dentro del proceso No. 37-2014.

En ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 180 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial, y el literal c) del numeral 1.1 del acápite 1 del Anexo No. 3 del Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos que incluye el mapa de procesos, la estructura orgánica y la estructura descriptiva de la Corte Nacional de Justicia.

## **RESUELVE**

**Artículo 1.-** Confirmar el criterio expuesto por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia y aprobar el informe expedido por el Presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia; en consecuencia, dado que la caducidad es una figura propia del Derecho Público que opera ipso jure, por el transcurso del tiempo para ejercer una acción o una potestad, es declarable de oficio y se refiere a la extinción del derecho para iniciar un proceso; declara la existencia del siguiente precedente jurisprudencial obligatorio por la triple reiteración de fallos sobre un mismo punto de derecho, en el siguiente sentido:

- a) Los jueces de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo, mediante auto definitivo inadmitirán a trámite la demanda, cuando verifiquen que se produjo la caducidad del ejercicio del derecho para presentar la demanda en la vía contencioso administrativa. Este auto es susceptible de recurso de casación;

b) Operada la caducidad a petición de parte o de oficio, mediante auto o sentencia, al juzgador de instancia o casación le está vedado entrar a considerar otros aspectos procesales para pronunciar sentencia de fondo o mérito; y,

c) La clase de recurso que se propone se determina únicamente por la pretensión que mueve al accionante para promover la acción: si ésta es la de defender directamente un derecho subjetivo violado o ejecutar el silencio administrativo, el recurso necesariamente será de carácter subjetivo, y corresponde al Tribunal así señalarlo, sin considerar la calificación que al mismo haya dado el proponente.

**Artículo 2.-** Disponer que la Secretaría General de la Corte Nacional de Justicia remita copias certificadas del presente precedente jurisprudencial obligatorio a la Unidad de Procesamiento de Jurisprudencia para su sistematización; y, al Registro Oficial y Gaceta Judicial para su inmediata publicación.

A partir de su publicación en el Registro Oficial este precedente jurisprudencial obligatorio tendrá efectos generales y obligatorios, inclusive para la misma Corte Nacional de Justicia, sin perjuicio del cambio de criterio jurisprudencial en la forma determinada por el segundo inciso del artículo 185 de la Constitución de la República del Ecuador y tercer inciso del artículo 182 del Código Orgánico de la Función 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 treinta días del mes de septiembre de dos mil quince.

f) Dr. Carlos Ramírez Romero, PRESIDENTE; Dra. Paulina Aguirre Suárez, Dr. Vicente Robalino Villafuerte, Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo, Dra. María del Carmen Espinoza Valdiviezo, Dr. Merck Benavides Benalcázar, Dra. Tatiana Pérez Valencia (Voto en contra), Dr. Wilson Andino Reinoso (Voto en contra), Dr. Eduardo Bermúdez Coronel, Dra. Gladys Terán Sierra, Dr. Asdrúbal Granizo Gavidia, Dr. Jorge Blum Carcelén, Dr. José Luis Terán Suárez, Dra. Ana María Crespo Santos, Dr. Luis Enríquez Villacrés, Dr. Miguel Jurado Fabara, Dr. Pablo Tinajero Delgado, Dra. Cynthia Guerrero Mosquera, Dra. Sylvia Sánchez Insuasti, JUECES Y CONJUEZAS NACIONALES, Dr. Oscar Enríquez Villarreal, CONJUEZ NACIONAL. Certifico Dra. Isabel Garrido Cisneros, SECRETARIA GENERAL

-----  
**INFORME JURÍDICO DEL PRESIDENTE DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL SOBRE CADUCIDAD EN LAS ACCIONES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA**

**1. ANTECEDENTES:**

La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ha expedido las siguientes sentencias, en las que se ha pronunciado respecto de la caducidad en el planteamiento de las acciones en la vía contencioso administrativa:

1. Sentencia dictada el 11 de agosto de 2015 dentro del proceso No. 633-2012.
2. Sentencia dictada el 13 de agosto de 2015 dentro del proceso No. 520-2013.
3. Sentencia dictada el 19 de agosto de 2015 dentro del proceso No. 478-2010.
4. Sentencia dictada el 26 de agosto de 2015 dentro del proceso No. 212-2014.
5. Sentencia dictada el 31 de agosto de 2015 dentro del proceso No. 37-2014.

**2. FUNDAMENTOS NORMATIVOS:**

- a. La Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre del 2008, en el numeral 2 de su artículo 184 dispone que es función de la Corte Nacional de Justicia desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales fundamentado en los fallos de triple reiteración.
- b. El inciso primero del artículo 185 de la misma Norma Suprema establece que 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.
- c. El Código Orgánico de la Función Judicial, publicado en el Registro Oficial No. 544 de 9 de marzo del 2009, en el numeral 2 del artículo 180, establece que corresponde al Pleno de la Corte Nacional de Justicia, desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales fundamentado en los fallos de triple reiteración, para

lo cual, el inciso primero del artículo 182 del mismo Código señala que las sentencias emitidas por las salas especializadas que reiteren por tres ocasiones la misma opinión sobre un mismo punto, obligan a remitir el fallo al Pleno de la Corte Nacional de Justicia 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 si ratifica el criterio, esta opinión constituirá jurisprudencia obligatoria.

- d. El inciso segundo del artículo 182 del citado Código dispone que 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, y que se publicará en el Registro Oficial a fin de que tenga efecto generalmente obligatorio.
- e. Los artículos 30 y 31 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa contienen los requisitos que debe contener la demanda que se presente en la vía contencioso administrativa.
- f. El artículo 65 de la misma Ley establece los términos para la presentación de las demandas en la vía contencioso administrativa.
- g. El artículo 32 de la citada Ley contiene la obligación de los jueces de lo contencioso administrativo de calificar la demanda, lo cual implica verificar si ésta es admisible a trámite.
- h. El artículo 2 de la Ley de Casación dispone que el recurso de casación procede contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, para el caso, dictadas por los tribunales distritales de lo contencioso administrativo.

### **3. FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES**

Con sentencias dictadas: el 11 de agosto de 2015 dentro del proceso No. 633-2012; el 13 de agosto de 2015 dentro del proceso No. 520-2013; el 19 de agosto de 2015 dentro del proceso No. 478-2010; el 26 de agosto de 2015 dentro del proceso No. 212-2014; y, el 31 de agosto de 2015 dentro del proceso No. 37-2014, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia señaló de manera uniforme, que la caducidad es una figura propia del Derecho Público que opera ipso jure, por el transcurso del tiempo para ejercer una acción o una potestad, es declarable de oficio y se refiere, entre otros casos, a la extinción del derecho para iniciar un proceso; que operada la caducidad, al juzgador le está vedado entrar a considerar otros aspectos procesales para pronunciar sentencia de fondo o mérito, como lo está al Tribunal de casación analizar y pronunciarse sobre las impugnaciones

del recurso de casación a la sentencia; y, que la clase de recurso que se propone se determina únicamente por la pretensión que mueve al accionante para promover la acción, y corresponde al Tribunal señalar la clase de recurso, sin considerar la calificación que al mismo haya dado el proponente.

#### 4. FUNDAMENTOS DOCTRINARIOS

- a. Joaquín Escriche señala que por caducar se entiende: *“Acabarse, extinguirse o perderse alguna cosa”,* y por caduco: *“Lo que pierde su vigor ó cae en desuso, ó se extingue y acaba, ó queda sin efecto (...) por otro acontecimiento; como (...) derecho caduco...”* (Escriche Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Novísima Edición, Librería e Imprenta de Ch. Bouret, 1907, página 391).
- b. Pedro Arrasturry, citado por el doctor Efraín Pérez en su obra Derecho Procesal Administrativo ecuatoriano, señala: *“...el vocablo caducidad era desconocido en las fuentes romanas y su utilización deviene de uso reciente pero que, en general, la doctrina atribuye su significado al establecido por Auby y Rau en su curso de derecho civil cuando expresan que ‘cuando la ley, por razones particulares vinculadas al carácter de la acción y a la naturaleza de los hechos o relaciones jurídicas que le dan nacimiento, la acuerdan con la condición de que sea ejercitada en un plazo determinado de una manera prefijada, su expiración importa una caducidad, no constituyendo una verdadera prescripción. De tal manera - y así lo admiten Auby y Rau- cuando el derecho nace sin un límite de tiempo, extinguiéndose por un hecho extraño al mismo, como es la inactividad del titular, existe una prescripción extintiva; en cambio cuando el derecho está condicionado ab initio por un plazo determinado, a cuya expiración se extingue, sin consideración a hechos extrínsecos (inactividad del titular), habrá caducidad’ (...) el ‘plazo de es (sic) aquel dentro del cual se debe realizar un hecho (positivo o negativo) o un acto que dará nacimiento o consolidará un derecho o una acción’, prefiriendo la utilización del término plazo preclusivo pues ‘el término evoca tradicionalmente cierta idea de sanción, de pena, que no tiene la expresión plazo preclusivo, usada en derecho procesal con un sentido preciso y concordante con el que aquí exponemos (...) [c]aducidad, en el derecho administrativo, evoca en un sentido primigenio, a la sanción por incumplimiento de las obligaciones asumidas por el concesionario en el contrato de concesión de servicios públicos’, al asimilar el término perención de la instancia a la caducidad que se produce por la inacción a dar el impulso procesal que corresponde ‘El plazo de caducidad’ en Cassagne”*

(Efraín Pérez, Derecho Procesal Administrativo ecuatoriano, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2015, páginas 150 y 151).

- c. Manuel María Díez señala respecto de esta figura jurídica: *“La caducidad ocurre por la inoperancia del demandante durante un determinado período de tiempo. (...) la caducidad no es un acto sino un simple hecho. La eficacia jurídica procesal de la misma no tiene en cuenta la voluntad del demandante sino un simple hecho: el transcurso del término señalado por la ley. (...) La caducidad puede declararse de oficio o a petición de parte. Teniendo en cuenta el carácter de instrucción del proceso administrativo, evidentemente el Tribunal ha de poder declarar de oficio la caducidad cuando ha vencido el término fijado por la ley. (...) vencido el término señalado por la ley para que se declare la caducidad, el demandante no puede interponer la acción (...) La caducidad de la acción no significa la invalidez del acto (...) si el plazo para iniciar la acción coincide con el de la caducidad, transcurrido este término caducan la acción y la instancia.”* (Manuel María Díez, Derecho Administrativo, Tomo VI, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires-Argentina, 1972, páginas 152 a 155).

## **5. LA JURISPRUDENCIA COMO FUENTE DEL DERECHO Y LOS PRECEDENTES JURISPRUDENCIALES**

- a. Guillermo Cabanellas señala que por fuente del derecho se entiende el: *“Principio, fundamento u origen de las normas jurídicas y, en especial, del Derecho positivo o vigente en determinado país y época.”*, y agrega que las fuentes jurídicas son la ley, la costumbre y la jurisprudencia. (Cabanellas, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo IV, Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires-Argentina, 1981, páginas 117 y 118).
- b. Friedrich C. von Savigny, citado por Marco Monroy Cabra, señala que las fuentes del derecho son *“las causas de nacimiento del derecho general, o sea, tanto de las instituciones jurídicas como de las reglas jurídicas...formadas por abstracción de aquellas.”* (Marco Monroy Cabra, Introducción al Derecho, Editorial Temis, Bogotá-Colombia, 1990, página 105).
- c. Marco Monroy Cabra señala respecto de la jurisprudencia como fuente formal: *“La jurisprudencia se nos presenta como fuente formal, ya que constituye un conjunto de normas emanadas de los jueces y que van a regir un número indefinido de casos semejantes.”* (Op. cit., página 156).

- d. Don Joaquín Escriche, en el citado, define a la jurisprudencia como: *“...el hábito que se tiene de juzgar de tal ó tal manera una misma cuestión; y, la serie de juicios ó sentencias uniformes que forman uso ó costumbre sobre un mismo punto de derecho.”* (Op. cit., página 1131).
- e. Guillermo Cabanellas señala que por jurisprudencia se entiende al: *“Conjunto de sentencias que determinan un criterio acerca de un problema jurídico u obscuro en los textos positivos o en otras fuentes del Derecho. La interpretación reiterada que el Tribunal Supremo de una nación establece en los asuntos de que conoce. (...) Norma de juicio que suple omisiones de la ley, y que se funda en las prácticas seguidas en casos iguales o análogos.”* (Op. cit., Tomo V, página 56).
- f. Carlos De la Vega Benayas respecto de la jurisprudencia señala: *“...si para el caso concreto que se debate en juicio el Derecho correcto será el establecido por el juez, es obvio que la doctrina legal o jurisprudencia aplicada por éste habrá operado normativamente, es decir, con fuerza de obligar. Fuente de Derecho es una regla jurídica obligatoria.”* (Introducción al Derecho Judicial, Editorial Montecorvo S.A., Madrid-España, 1970, página 119).
- g. Pedro Fernández de Córdova Álvarez, respecto del Common Law, en su obra *“Estudios de Derecho Comparado”*, señala que una de las acepciones de este término es la de derecho jurisprudencial. (Estudios de Derecho Comparado, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 1997, página 100).
- h. El mismo autor, en la referida obra, señala que en el siglo XI nació en el Reino Unido la Corte Real (Royal Court), que tendría su asiento en Londres y extensiones de diversa índole y grado en el Reino Unido, y agrega: *“Los jueces para efectos de dictar sus fallos, quedaban en plena libertad de buscar los principios y las reglas que mejor se acomodaren al caso planteado a su conocimiento, y a la necesidad de hacer justicia, en el verdadero significado del término. Su buen criterio, su sentido de la rectitud y su integridad moral, constituían los elementos básicos para llevar adelante esta tarea (...) Fueron, entonces, los jueces los que con sus fallos crearon el Derecho en Inglaterra, y lo siguen haciendo todavía (...) y si bien, para estos casos comunes y corrientes, los magistrados deben basarse en fallos anteriores, consagrados como efectivos y justos, dignos por lo tanto de imitarse, tendrán que recibir la especial consideración que les corresponde, por parte del juez; para los casos nuevos, es menester sentar precedentes que servirán de guía para el futuro. Así, de la **Royal Court**, o mejor dicho, de la actuación de los jueces que la integraban, fue conformándose una regla, jurisprudencial por lo tanto, que recibió el nombre de **‘rule of precedent’**”*



*(regla del precedente), nombre con el que todavía se la conoce y con el que se identifica a aquello que, sin duda, es la columna vertebral del Derecho Inglés.” (Op. cit., páginas 103 y 104).*

- i. En cuanto a nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 274 del Código de Procedimiento Civil, supletorio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa conforme el artículo 77 de esta Ley, dispone: *“En las sentencias y en los autos se decidirán con claridad los puntos que fueren materia de la resolución, fundándose en la ley y en los méritos del proceso; a falta de ley, en precedentes jurisprudenciales obligatorios, y en los principios de justicia universal.”*
- j. Respecto de los precedentes jurisprudenciales, en sentencia dictada el 12 de mayo de 2010 con resolución No. 284-2010 dentro del proceso No. 201-2007, la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, señaló lo siguiente: *“QUINTO: (...) Dentro del denominado ‘derecho de los jueces’, ‘derecho judicial’, o simplemente ‘derecho jurisprudencial’, debemos diferenciar dos tipos de precedentes: 1. El precedente jurisprudencial obligatorio o vinculante; y, 2. El precedente jurisprudencial referencial o indicativo. Por el primero, únicamente en relación con los fallos de triple reiteración, en nuestro ordenamiento jurídico debemos distinguir dos subcomponentes: i) Los precedentes jurisprudenciales obligatorios o vinculantes expedidos antes de la publicación en el Registro Oficial de la nueva Constitución de la República, los que surgen de la misma Sala Especializada de la entonces Corte Suprema de Justicia, cuyos criterios son vinculantes para todos excepto para el Tribunal de Casación, incluida en éste, la Sala reiteradora de la Jurisprudencia, y que bien podía dejarse de observar y aplicar sin mayor requerimiento normativo aún por la misma Sala que los expidió, pero sin dejar de cumplir con una argumentación explícita, transparente, suficiente y adecuada para ello; y, ii) Los precedentes jurisprudenciales obligatorios o vinculantes expedidos luego de la publicación en el Registro Oficial de la nueva Constitución de la República, que puede generarse únicamente en el Tribunal en Pleno del máximo Tribunal de Justicia ordinaria de la República, la Corte Nacional de Justicia, cuyos efectos vinculantes, erga omnes, son generales y obligatorios aún para el mismo Tribunal de Casación, que podrá renovar sus criterios jurisprudenciales, previo el cumplimiento de un proceso de profundo análisis jurídico al interior de su seno, con la misma argumentación explícita, transparente, suficiente y adecuada.- Para establecer un precedente jurisprudencial obligatorio o vinculante, se deben considerar los hechos y circunstancias de los casos reiterados, a fin de ‘considerar la jurisprudencia como repositorio de experiencia basado en la analogía fáctica entre casos previamente decididos y casos nuevos*

*presentados a la decisión de los jueces. La doctrina del precedente vinculante implica que la decisión adoptada con anterioridad dentro de un cierto patrón fáctico tiene fuerza gravitacional prima facie sobre un caso nuevo análogo por sus hechos o circunstancias...´ (‘EL DERECHO DE LOS JUECES’, Diego Eduardo López Medina, Legis, 2da edición, Colombia, 2006, p.p 109), sobre un mismo y específico punto de derecho no previsto por el legislador en la norma jurídica positiva.”*

## **6. ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA EN LA VÍA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**

- a. Manuel María Díez, en la referida obra “Derecho Administrativo”, señala respecto de la presentación de la demanda en la vía contencioso administrativa: *“Debe presentarse la demanda en la sede del órgano judicial **durante el tiempo que señala al respecto el ordenamiento jurídico** y naturalmente, en forma escrita.”* (Op. cit., Tomo VI, página 131) (el resaltado y negrillas me corresponde).
- b. Efraín Pérez, en la citada obra “Derecho Procesal Administrativo”, señala que los requisitos de la demanda en la vía contencioso administrativa en el Ecuador están previstos en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, norma que en sus artículos 30 y 31 contiene los mismos, hallándose en el artículo 32 de esta Ley la obligatoriedad de la calificación que realizan los jueces con el fin de verificar que se cumpla con éstos.
- c. Adicional a los requisitos previstos en los referidos artículos 30 y 31 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, los jueces de lo contencioso administrativo, al calificar la demanda, deben verificar que la acción esté presentada dentro de los términos previstos en el artículo 65 de la misma Ley, ya que de no ser así, estaría caducada la acción, y en consecuencia se debería inadmitir la demanda por parte de los jueces del tribunal de instancia, actuación judicial que, conforme jurisprudencia uniforme de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la extinta Corte Suprema de Justicia y de la actual Corte Nacional de Justicia, opera de oficio, es decir, los jueces la declararán aún sin petición de parte.
- d. Al declararse en sentencia la caducidad de la acción, conforme jurisprudencia uniforme de la Sala de lo Contencioso Administrativo la Corte Nacional de Justicia, los jueces no se pronuncian respecto de las cuestiones de fondo alegadas en la demanda.
- e. Es importante aclarar que el ejercicio del derecho de acción no se afecta en este caso, ya que, como muy bien lo señalan Carlos Ramírez Arcila, Eduardo García de

Enterría y Tomás Ramón Fernández, citados por Juan Carlos Benalcázar Guerrón en su obra "Derecho Procesal Administrativo Ecuatoriano", el mismo es de carácter abstracto, ya que no está supeditado a la obtención de una sentencia favorable, ya que perfectamente se lo puede ejercer y salir vencido, *"Es un derecho del que son titulares hasta quienes carecen de razón."*(Juan Carlos Benalcázar, Derecho Procesal Administrativo Ecuatoriano, Andrade & Asociados, Fondo Editorial, Quito-Ecuador, 2007, páginas 80 y 81).

- f. Luis Cueva Carrión, respecto del planteamiento del recurso de casación, indica: *"...cabe el recurso de casación contra toda sentencia o auto pronunciado en última instancia, sobre el que legalmente no se puede interponer ningún recurso ordinario."* (La Casación en Materia Civil, Tomo I, Ediciones Cueva Carrión, Quinta Reedición, Quito-Ecuador, 2007, página 119). En consecuencia, este recurso extraordinario puede interponerse en contra de los autos que inadmiten a trámite la demanda, por caducidad del ejercicio de la acción en la vía contencioso administrativa, ya que en contra de éstos no cabe ningún recurso ordinario, al ser los tribunales distritales de lo contencioso administrativo de única instancia.
- g. El mismo autor indica respecto de la diferencia entre los recursos ordinarios y extraordinarios: *"Los primeros permiten que el juez o tribunal conozca de la totalidad de la cuestión litigiosa; en cambio los recursos extraordinarios versan sobre cuestiones muy puntuales, de derecho, en el caso de la casación..."*. (Op. cit., página 52).
- h. El citado autor también señala: *"Por principio general, el proceso versa solamente sobre los puntos sobre los cuales se trabó la litis y nadie, ni siquiera el más alto tribunal de justicia del País, puede introducir o disminuir aspectos que no formaron parte de la traba de la litis; la sentencia, asimismo, debe decidir única y exclusivamente sobre esto."* De lo mencionado se entiende que el tribunal de casación se vería imposibilitado de pronunciarse respecto de cuestiones de fondo, cuando se inadmita a trámite una demanda por incumplimiento de requisitos de forma, como se suscita en el caso en que se inadmita la demanda por caducidad del ejercicio de la acción en la vía contencioso administrativa, ya que no se trabó la litis. (Op. cit., página 121).
- i. De procederse en contrario, podrían producirse dos situaciones:
  - I. Que se dicte sentencia de fondo por parte de los jueces y las juezas de los tribunales de casación, dejando en indefensión a los demandados, ya que no han presentado escrito alguno ni prueba ante los jueces de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo, versando únicamente su oposición

ante los tribunales de casación en puntos concretos de derecho y no en los hechos, indefensión que se halla prevista como una violación al debido proceso en el literal a) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador; y,

- II. Si mediante auto se inadmitió a trámite la demanda por caducidad en el ejercicio de la acción, y se verifica por parte de los tribunales de casación que ésta no se produjo, al tratarse de un tema de inadmisibilidad por razones de forma, procede el reenvío a los tribunales distritales de lo contencioso administrativo, para que, en ejercicio de sus atribuciones que ha dispuesto la ley, tramiten el proceso.

## 7. SITUACIONES CONCRETAS Y REITERATIVAS SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO

- a. Procede que los jueces de lo contencioso administrativo, sin que sea necesaria petición de parte, inadmitan a trámite una acción en la vía contencioso administrativa por caducidad de la acción, la que también puede ser declarada en sentencia, ya sea de oficio o a petición de parte.
- b. Declarada en sentencia la caducidad de la demanda en la vía contencioso administrativa, los jueces de lo contencioso administrativo no están en capacidad de pronunciarse respecto de las pretensiones de fondo de las partes.
- c. Corresponde a los jueces de lo contencioso administrativo calificar la clase de recurso que propone el recurrente en la vía contencioso administrativa.

## 8. INFORME CASUÍSTICO

Caso	Ratio decidendi
Sentencia dictada el 11 de agosto de 2015 dentro del proceso No. 633-2012.	<p><i>“La caducidad es una figura propia del Derecho Público que opera por el transcurso del tiempo y se refiere a la extinción del derecho para iniciar un proceso.”</i></p> <p><i>“...la caducidad opera ‘ipso jure’ y es declarable de oficio.”</i></p> <p><i>“... operada la caducidad, al juzgador le está vedada entrar a considerar otros aspectos procesales para</i></p>

	<p><i>pronunciar sentencia de fondo o mérito, como lo está al Tribunal de casación analizar y pronunciarse sobre las impugnaciones del recurso de casación a la sentencia.”</i></p> <p><i>“... el recurso propuesto en el proceso contencioso por la parte actora, está totalmente vinculado con sus derechos subjetivos, (...) por tanto, debió ser presentado dentro del término de 90 días posteriores a la notificación de la resolución administrativa demandada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. El haberlo hecho después de este término, como ha sucedido en este caso, significa que fue presentado cuando el derecho del recurrente para ejercer su acción se había extinguido y, por consiguiente, cuando ya había operado la caducidad, que es declarable de oficio”</i></p> <p><i>“Al haberse producido la caducidad, esta Sala no se pronuncia respecto de las cuestiones de fondo planteadas por el recurrente.”</i></p>
<p>Sentencia dictada el 13 de agosto de 2015 dentro del proceso No. 520-2013.</p>	<p><i>“... la caducidad es una figura propia del Derecho Público que opera ipso jure, por el transcurso del tiempo para ejercer una acción o una potestad, es declarable de oficio y, como en este caso, se refiere a la extinción del derecho para iniciar un proceso. La clase de recurso que se propone se determina únicamente por el propósito que mueve al accionante para promover la acción: si éste es el de defender directamente un derecho subjetivo violado, el recurso necesariamente será de carácter subjetivo, y corresponde al Tribunal señalar la clase de recurso, sin considerar la calificación que al mismo haya dado el proponente.”</i></p>

	<p><i>“Al haberse producido la caducidad, esta Sala no se pronuncia respecto de las cuestiones de fondo planteadas por la recurrente.”</i></p>
<p>Sentencia dictada el 19 de agosto de 2015 dentro del proceso No. 478-2010.</p>	<p><i>“La caducidad es una figura propia del Derecho Público que opera por el transcurso del tiempo para ejercer una acción o una potestad.”</i></p> <p><i>“...opera automáticamente e ipso jure, es decir, es declarable de oficio y, como en este caso, se refiere a la extinción del derecho para iniciar un proceso.”</i></p> <p><i>“... la clase de recurso que se propone se determina únicamente por el propósito que mueve al accionante para promover la acción: si éste es el de defender directamente un derecho subjetivo violado, el recurso necesariamente será de carácter subjetivo, y corresponde al Tribunal señalar la clase de recurso, sin considerar la calificación que al mismo haya dado el proponente.”</i></p> <p><i>“Al haberse producido la caducidad, esta Sala no se pronuncia respecto de las cuestiones de fondo planteadas por los recurrentes.”</i></p>
<p>Sentencia dictada el 26 de agosto de 2015, a las 15h24, en el proceso No. 212-2014.</p>	<p><i>“La caducidad es una figura propia del Derecho Público que opera por el transcurso del tiempo, ipso jure, sin que se ejerza una acción o una potestad, es declarable de oficio y, como en este caso, se refiere a la extinción del derecho para iniciar un proceso. La clase de recurso que se propone se determina únicamente por el propósito que mueve al accionante para promover la acción: si éste es el de defender directamente un derecho subjetivo violado, el recurso necesariamente será de carácter subjetivo, y corresponde al Tribunal</i></p>

	<p><i>señalar la clase de recurso, sin considerar la calificación que al mismo haya dado el proponente.”</i></p> <p><i>“Al haberse producido la caducidad, esta Sala no se pronuncia respecto de las cuestiones de fondo planteadas por los recurrentes.”</i></p>
<p>Sentencia dictada el 31 de agosto de 2015, a las 15h25, en el proceso No. 37-2014.</p>	<p><i>“La caducidad es una figura propia del Derecho Público que opera por el transcurso del tiempo para ejercer una acción o una potestad, opera ipso jure, es declarable de oficio, y, como en este caso, se refiere a la extinción del derecho para iniciar un proceso.”</i></p> <p><i>“Al haberse producido la caducidad, esta Sala no se pronuncia respecto de las cuestiones de fondo planteadas por los recurrentes.”</i></p>

## 9. PROBLEMAS JURÍDICOS

- a. En vista de las situaciones concretas a las que se hizo mención, es necesario señalar que los tribunales distritales de lo contencioso administrativo han inadmitido a trámite las demandas en la vía contencioso administrativa por caducidad en el ejercicio de la acción, lo que ha sido ratificado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
- b. La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ha resuelto en sentencia que el fin de la caducidad en el contencioso administrativo es que los actos de la administración no queden expuestos por tiempo indefinido a la eventualidad de su revocatoria o anulación.
- c. De la misma manera, se ha señalado en los fallos dictados por estas salas, que en la caducidad se considera únicamente el hecho objetivo de la falta de ejercicio dentro del término prefijado, la que por ser de orden público, no admite suspensión por causa alguna y están obligados a declararla cuando verifiquen que ésta se produjo.
- d. La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ha resuelto que la caducidad es una figura propia del Derecho Público, que opera por

el transcurso del tiempo para ejercer una acción, opera automáticamente e ipso jure, es decir, es declarable de oficio y se refiere a la extinción del derecho para iniciar un proceso.

- e. Además, es indispensable señalar que en los casos de caducidad la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ha resuelto que la clase de recurso que se propone se determina únicamente por la pretensión que mueve al accionante para promover la acción: si ésta es la de defender directamente un derecho subjetivo violado, el recurso necesariamente será de carácter subjetivo, y corresponde al Tribunal señalar la clase de recurso, sin considerar la calificación que al mismo haya dado el proponente.

## 10. PROPUESTA

- a. La Constitución de la República del Ecuador dispone en el numeral 2 de su artículo 184 que una de las funciones de la Corte Nacional de Justicia es desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales fundamentado en los fallos de triple reiteración, función que corresponde al Pleno de la Corte Nacional de Justicia, como lo ordena el numeral 2 del artículo 180 del Código Orgánico de la Función Judicial.
- b. El Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos que incluye el mapa de procesos, la estructura orgánica y la estructura descriptiva de la Corte Nacional de Justicia, establece como misión del Pleno de la Corte Nacional de Justicia, *“Desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales fundamentado en los fallos de triple reiteración”*.
- c. A fin de lograr una aplicación uniforme de la ley respecto a la admisibilidad a trámite de las demandas en la vía contencioso administrativa cuando se verifique que se ha producido la caducidad de la acción, así como cuando ésta se declare en sentencia una vez que fue admitida a trámite, sin que los jueces de lo contencioso administrativo, tanto de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo como los de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, se pronuncien respecto de las pretensiones de fondo alegadas por las partes, corresponde que el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, en ejercicio de sus atribuciones, declare como precedente jurisprudencial obligatorio estas circunstancias jurídicas.

**RAZÓN:** Las ocho fojas que anteceden son iguales a sus originales. Certifico. Quito, 8 de octubre de 2015.



Dra. Isabel Garrido Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL**  
**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA**