



**ADMISIBILIDAD DE LOS RECURSOS DE CASACIÓN EN MATERIA
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA CUANDO LOS RECURRENTES SEAN LA
AUTORIDAD DE LA QUE EMANÓ EL ACTO, LAS MÁXIMAS AUTORIDADES O
LOS REPRESENTANTES LEGALES DE LAS INSTITUCIONES Y ENTIDADES DEL
SECTOR PÚBLICO**

RESOLUCIÓN No. 11-2015

Registro Oficial No. 566, de 17 de agosto de 2015

LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA

CONSIDERANDO

Que el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que toda persona tiene derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses y que en ningún caso quedará en indefensión; y, el literal m) del numeral 7 del artículo 76 de la Carta Magna establece que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso, que incluye el derecho a recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos;

Que el literal a) del artículo 24 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone que la demanda se podrá proponer contra "*El órgano de la Administración Pública y las personas jurídicas semipúblicas de que proviniere el acto o disposición a que se refiere el recurso*"; y, el numeral 1 del artículo 304 del Código Orgánico General de Procesos establece que la demanda se podrá proponer contra la autoridad de las instituciones y entidades del sector público de quien provenga el acto o disposición a que se refiere la demanda;

Que el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, al regular las citaciones y notificaciones que obligatoriamente deben realizarse al Procurador General del Estado o a su delegado en toda demanda o procedimiento administrativo

de impugnación o reclamo contra organismos y entidades del sector público, en su inciso final dispone que *“La intervención del Procurador General del Estado o su delegado, no limita ni excluye las obligaciones de las máximas autoridades y representantes legales de los organismos y entidades del sector público, para presentar demandas o contestarlas e interponer los recursos que procedan con forme a la ley”*;

Que el artículo 4 de la Ley de Casación y el artículo 277 del Código Orgánico General de Procesos determinan que *“El recurso sólo podrá interponerse por la parte que haya recibido agravio en la sentencia o auto”*;

Que el artículo 29 del Código Orgánico de la Función Judicial, en sus incisos segundo y tercero, establecen que las dudas que surjan en la interpretación de las normas procesales, deberán aclararse mediante la aplicación de los principios generales del derecho procesal, de manera que se cumplan las garantías constitucionales del debido proceso, se respete el derecho de defensa y se mantenga la igualdad de las partes;

Que es necesario lograr una aplicación uniforme de la ley respecto a la admisión a trámite de los recursos de casación en materia contencioso administrativa, cuando los recurrentes sean las instituciones o entidades del sector público, sin la intervención de la Procuraduría General del Estado; y,

En ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 180 numeral 6 del Código Orgánico de la Función Judicial, y el literal i) del numeral 1.1 del artículo 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

Art. 1.- En materia contencioso administrativa, está legitimada para proponer el recurso de casación, la parte que haya recibido agravio en la sentencia o auto. No se requerirá de la comparecencia o delegación del Procurador General del Estado, para los casos en que el recurrente sea el autor del acto administrativo impugnado, la máxima autoridad o el representante legal de la institución o entidad del sector público que recibiere el agravio en la sentencia o auto.

Art. 2.- Esta Resolución es de aplicación obligatoria a partir de su publicación en el Registro Oficial, en consecuencia sus disposiciones no inciden ni alteran las causas anteriores.

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 veintidós días del mes de julio de dos mil quince.

f) Dr. Carlos Ramírez Romero, PRESIDENTE; Dra. María Rosa Merchán Larrea, Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo (V.C.), Dra. María del Carmen Espinoza Valdiviezo, Dr. Merck Benavides Benalcázar, Dr. Eduardo Bermúdez Coronel (V.C.), Dra. Gladys Terán Sierra, Dr. Asdrúbal Granizo Gavidia (V.C.), Dra. Rocío Salgado Carpio, Dr. Jorge Blum Carcelén, Dr. José Luis Terán Suárez (V.C.), 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 JUEZAS NACIONALES, Dr. Guillermo Narváez Pazos, Dra. Rosa Alvarez Ulloa, Dr. Richard Villagómez Cabezas, CONJUECES Y CONJUEZA NACIONALES. Certifico Dra. Isabel Garrido Cisneros SECRETARIA GENERAL.

INFORME JURÍDICO

1. ANTECEDENTES

En materia contencioso administrativa los conjueces o el Tribunal de la Sala han venido inadmitiendo a trámite los recursos de casación cuando los mismos han sido planteados por los organismos o instituciones del sector público, argumentando que carecen de legitimación para el efecto, afirmando además que es indispensable que el recurso de casación sea interpuesto por la Procuraduría General del Estado.

Así por ejemplo, dentro del expediente de casación No. 205-2014, el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en auto de 8 de julio de 2014, inadmitió a trámite los recursos interpuestos por el Ministro de Educación y por el Subsecretario de Educación aduciendo que *“ha sido indebidamente interpuesto pues carece de personería jurídica para hacerlo; pues,*

la legitimidad de personería es la capacidad legal o aptitud jurídica para comparecer a juicio por sí mismo y no por interpuesta persona ni por el ministerio de la ley, además de ser una solemnidad sustancial de acuerdo con el numeral 3 del artículo 346 del Código de Procedimiento Civil, constituyendo la legitimación un presupuesto determinante para la admisibilidad del recurso de casación (...) su representación jurisdiccional o judicial compete al Procurador General del Estado conforme las disposiciones contenidas en los artículos 3, literales a) y b), y 5 literal b) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, y no existiendo delegación de este último no es admisible a trámite los recursos de casación interpuestos y así se los declara”.

En igual sentido, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en sentencias dictadas el 4, 5 y 6 de junio de 2003, dentro de los procesos Nos. 184, 187, 188 y 189, respectivamente, expuso el criterio de que la legitimación para la intervención en los procesos judiciales, en el caso del Estado, depende de la comparecencia de la Procuraduría General del Estado, y que sólo cuando ésta interpusiese recurso de casación es admisible a trámite, por lo que se resolvió inadmitir los referidos recursos por cuanto fueron interpuestos solo por el Ministro de Energía y Minas, y por el Ministro de Educación, aún cuando dichas entidades públicas fueron las que expidieron los actos administrativos impugnados, fueron las que recibieron agravio en la sentencia, y son las que debían cumplir con lo dispuesto en dichos fallos.

2. NORMATIVA

El artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que toda persona tiene derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, y que en ningún caso quedará en indefensión.

El numeral 1 del artículo 76 de la Constitución establece que toda autoridad administrativa o judicial debe garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

El literal m) del numeral 7 del artículo 76 de la Carta Magna dispone que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso, que incluye el derecho a recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

El literal a) del artículo 24 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone que la demanda se podrá proponer contra *“El órgano de la Administración Pública y las personas jurídicas semipúblicas de que provinieren el acto o disposición a que se refiere el recurso”*. Por tal motivo, el inciso primero del artículo 33 de la referida Ley establece que *“Presentada la demanda, el Magistrado de Sustanciación dispondrá que se cite al funcionario representante de la dependencia administrativa de la que haya emanado el acto o resolución que motiva la demanda, y se le entregue la copia de ésta”*. En igual sentido, el numeral 1 del artículo 304 del Código Orgánico General de Procesos dispone que la demanda se podrá proponer contra la autoridad o las instituciones y entidades del sector público de quien provenga el acto o disposición a que se refiere la demanda.

El numeral 4 del artículo 303 del Código Orgánico General de Procesos establece que se encuentran habilitados para demandar en procedimiento contencioso tributario y contencioso administrativo *“La máxima autoridad de la administración autora de algún acto que, en virtud de lo prescrito en la ley, no pueda anularlo o revocarlo por sí misma”*.

El artículo 305 del citado Código señala que *“la autoridad competente de la institución de la administración pública que interviene como parte o el funcionario a quien se delegue por acto administrativo, podrán designar, mediante oficio, el defensor que intervenga como patrocinador de la defensa de los intereses de la autoridad demandada. Tal designación surtirá efecto hasta la terminación de la causa, a no ser que se lo sustituya. No obstante, en aquellas acciones o procedimientos en los que deba intervenir directamente la o el Procurador General del Estado se procederá conforme con la ley”*.

El artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado regula las citaciones y notificaciones que obligatoriamente deben realizarse al Procurador General del Estado o a su delegado en toda demanda o procedimiento administrativo de impugnación o reclamo contra organismos y entidades del sector público. El inciso final de esta norma de manera expresa establece que *“La intervención del Procurador General del Estado o su delegado, **no limita ni excluye las obligaciones de las máximas autoridades y representantes legales de los organismos y entidades del sector público, para presentar demandas o contestarlas e interponer los recursos que procedan conforme a la ley”***.

En lo referente a la legitimación para plantear un recurso, el artículo 4 de la Ley de Casación determina que *“El recurso sólo podrá interponerse por la parte que haya recibido agravio en la sentencia o auto”*, debiendo recordar que idéntica disposición la encontramos en el artículo 277 del Código Orgánico General de Procesos.

Finalmente, el numeral 2 del artículo 201 del Código Orgánico de la Función Judicial señala, como atribución de las conjuetas y los conjuetes de la Corte Nacional de Justicia: *“Calificar, bajo su responsabilidad, la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos que corresponda conocer a la sala a la cual se le asigne ...”*.

3. ANÁLISIS

3.1.- La Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, en su artículo 1 disponía que el Ecuador es un estado social de derecho, concepto que difiere del que significa el estado constitucional de derechos y justicia, establecido en el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, vigente desde el 20 de octubre de 2008.

La Corte Constitucional, en resolución dictada el 11 de marzo de 2015 dentro del proceso No. 067-15-SEP-CC, señaló que uno de los fines del estado constitucional de derechos y justicia es: *“...garantizar a las partes sujetas a contienda judicial el pleno respeto y cumplimiento de sus derechos y garantías, tarea encargada a los jueces...”*.

La Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, en sentencia dictada el 12 de septiembre de 2012 dentro del proceso No. 998-2009, señala: *“La presente causa se ha presentado en vigencia del anterior Estado social de derecho, es decir de la Constitución de la República de 1998 que se regía por otras reglas, pues, del Estado de legalidad se pasa al Estado de constitucionalidad, deja atrás el concepto ideológico del Estado liberal de derecho que restringía al poder público a garantizar los derechos individuales. La nueva noción del Estado garantista surge y se asienta en los derechos fundamentales, naturales del ser humano, por tanto, el control constitucional consentirá la objetividad plena del Estado constitucional de derechos y la efectiva vigencia del principio de la supremacía constitucional así como los contenidos básicos de la Carta Internacional de Derechos Humanos. Con la expedición de la Constitución del 2008 tutela en nuestro país un Estado Constitucional de derechos y justicia, marco constitucional que cambia absolutamente la administración de justicia con ello a que los jueces garanticen en todo acto jurisdiccional los derechos fundamentales de los justiciables...”* (SIC).

En lo referente a la tutela judicial efectiva, Juan Carlos Benalcázar Guerrón en su obra Derecho Procesal Administrativo, citando a Jesús González Pérez y a Javier Pérez Royo, define a esta institución jurídica de la siguiente manera: *“El derecho a la tutela judicial efectiva puede definirse como aquel que tiene toda persona de acudir a los órganos jurisdiccionales, para que a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, se obtenga una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas. Se lo concibe como un derecho de prestación, ya que a través de él los ciudadanos pueden obtener del Estado beneficios, bien porque impone la actuación de la jurisdicción en el caso concreto, bien porque exige que el Estado <<[...] cree los instrumentos para que el derecho pueda ser ejercido y la justicia prestada>>, de modo que serán de responsabilidad estatal los defectos y anormalidades en las prestaciones que se le exigen.”* (Benalcázar Guerrón, Juan Carlos, Derecho Procesal Administrativo, Andrade & Asociados Fondo Editorial, Quito-Ecuador, 2007, páginas 44 y 45).

La Corte Constitucional, en resolución dictada el 31 de marzo de 2015 dentro del proceso No. 107-15-SEP-CC, señaló, respecto del derecho a recurrir de los fallos y resoluciones, lo siguiente: *“Dentro de esta serie de garantías establecidas en el Art. 76 de la Constitución, las cuales conforman el derecho al debido proceso, encontramos en el numeral 7 literal m), la garantía en virtud de la cual las partes intervinientes en un proceso pueden recurrir los fallos o resoluciones que decidan sobre sus pretensiones. En cuanto a esta garantía, la Corte ha sostenido que: (...) el derecho a recurrir de las decisiones judiciales constituye una garantía constitucional que, al haber sido insertada en la Constitución, permite limitar las actuaciones de los jueces en las causas sometidas a su conocimiento, en razón de ser proclives a cometer errores, todo lo cual es subsanado mediante la tutela judicial que debe estar garantizada por un juez o tribunal de instancia superior, el cual examinará si la actuación del juez a quo es conforme con la Constitución y las leyes... (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 216-14-SEP-CC caso No. 0997-12-EP.) Es así que el derecho a recurrir se configura como la garantía tendiente a tutelar los derechos de los ciudadanos a través de la revisión, por parte de tribunales superiores, de la actuación de los jueces de instancia en la toma de decisiones, en razón de que tales resoluciones pueden ser contrarias a los intereses de las partes o contener errores, para lo cual, con dicha constatación pueden ser subsanados, enmendados o reparados (...). Por lo tanto, esta garantía asegura a su vez que los derechos de las*

personas inmersas en un proceso sean efectivamente resguardados por medio de recursos que permitan que las decisiones (...) sean evaluadas por tribunales superiores, pudiendo de esta forma corregir los posibles yerros cometidos y satisfacer las pretensiones o excepciones deducidas en un proceso”.

En relación a la legitimación para interponer recursos de casación, la Tercera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 17 de octubre de 2007 dictada dentro del proceso No. 320-2007, señaló: *“SEGUNDO: Como acertadamente lo menciona el Dr. Santiago Andrade Ubidia, en su libro ‘La Casación Civil en el Ecuador’, ‘Para que prospere un recurso de casación, o sea para que dé nacimiento al proceso de casación ante la sala especializada de la Corte Suprema de Justicia, es necesario que concurren copulativamente ciertos requisitos atinentes al objeto (la providencia), el fundamento (las causales y los cargos), las personas, el tiempo y la forma; de faltar alguno de ellos, deberá rechazarse.’ (Andrade & Asociados Fondo Editorial, Quito, 2005, pág. 67), en consecuencia, el Tribunal de Casación está obligado a examinar el recurso deducido y determinar si cumple o no dichos requisitos, a efectos de determinar su procedibilidad y adentrarse en el estudio de fondo. Puntualizando tales requisitos, conforme el texto de la ley, estos son: (...) b) Que la parte que lo interpone esté legitimada activamente para ello, es decir, que haya recibido agravio en la sentencia o auto (...) TERCERO: (...) de conformidad con el Art. 4 de la Ley de Casación aludido en el considerando precedente, pues del tenor de dicha disposición encontramos que la legitimación para recurrir en casación está dada a su vez por la concurrencia de tres requisitos, a saber: a) Que el recurrente sea parte procesal, es decir que haya intervenido en el proceso en calidad de actor, demandado o tercero, antes de que se dicte sentencia de segundo nivel; b) Que el recurrente haya recibido agravio en la sentencia o auto, esto es que le sea adversa y perjudique su interés jurídico...”.*

Juan Carlos Benalcázar Guerrón, en la obra citada página 282 y 283, en cuanto al tema señaló: *“Como comentario al artículo 28 de la LJCA debe tenerse presente, como queda dicho más arriba, que nuestro sistema procesal dota de capacidad procesal al órgano o autoridad de quien emana el acto impugnado y que contra de ellos se dirige la demanda, mas no contra el Estado en sí mismo como tal.”*

3.2.- De las normas jurídicas transcritas, así como de la jurisprudencia y doctrina citadas se concluye que la materia contencioso administrativa, al igual que la materia contencioso tributaria, se rige por la teoría del órgano, según la cual la parte

demandada no es la entidad pública sino la autoridad de la cual emanó el acto administrativo impugnado.

De lo expuesto se concluye que: **a)** en las acciones contencioso administrativas se debe demandar a la autoridad de la administración pública de la que provino el acto impugnado, por así disponerlo el literal a) del artículo 24 y el inciso primero del artículo 33 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, así como el numeral 1 del artículo 304 del Código Orgánico General de Procesos; **b)** cuando el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo avoque conocimiento de la causa debe disponer que se cite o se notifique al Procurador General del Estado o a su delegado (dependiendo si se trata o no de una entidad con personería jurídica), aún cuando el actor no lo haya solicitado en su demanda, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado; **c)** la comparecencia del Procurador General del Estado o su delegado no limita ni excluye la obligación que tiene la autoridad autora del acto, las máximas autoridades o los representantes legales de los organismos y entidades del sector público para contestar las demandas e interponer el recurso de casación, conforme lo establece el inciso final del artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, vigente a partir del 19 de julio de 2001; y, **d)** la autoridad autora del acto, las máximas autoridades y los representantes legales de los organismos y entidades del sector público demandadas, que comparecieron a juicio, contestaron la demanda y ejercieron su derecho a la defensa, tienen la legitimación suficiente y necesaria para interponer recurso de casación en contra de la sentencia o auto que les fue adversa y que les causa agravio, porque tienen interés directo y legítimo en la resolución, y por así facultarlo el artículo 4 de la Ley de Casación y el artículo 277 del Código Orgánico General de Procesos.

4. PROPUESTA

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 “*velar por la aplicación uniforme de la ley por parte de las y los jueces de la República del Ecuador mediante la expedición de resoluciones generalmente obligatorias*”.

A fin de lograr una aplicación uniforme de la ley respecto a la admisión a trámite de los recursos de casación en materia contencioso administrativa, cuando los

recurrentes sean la autoridad de la que emanó el acto, las máximas autoridades o los representantes legales de las instituciones o entidades del sector público, corresponde que el Pleno de la Corte Nacional de Justicia expida una resolución generalmente obligatoria que garantice el derecho constitucional a recurrir del fallo que afectó sus derechos e intereses, que garantice la tutela judicial efectiva, que guarde armonía con las normas jurídicas, jurisprudencia y doctrina detalladas en este documento, y que se articule adecuadamente con el Estado de Derechos y Justicia diseñado en la Constitución de la República.