



Proceso No. 323-2012

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA DEL ECUADOR

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

JUEZA PONENTE: DRA. MARITZA TATIANA PÉREZ VALENCIA

NULIDAD DE SENTENCIA

PROCESO Nº 323-2012

CORTE NACIONAL DEL JUSTICIA.- SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-
Quito 18 de abril de 2013, a las 16:45.-----

VISTOS: Los señores Dr. Hugo Benjamín Cruz Andrade y Ab. José Luis Zevallos Santana, Alcalde y Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón El Carmen señalan *“que según la reforma al capítulo VII de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, comprende tanto de la Ejecución de la Sentencia cuanto la Acción de Nulidad de la misma, entonces instituida, esto por Decreto Supremo 611 de 21 de Julio de 1975 promulgado en el R.O. 857 del 31 de Julio del mismo año. Que para tal efecto referido decreto (SIC) sustituyó el art. 63 de la preinvocada Ley, con los cuatro artículos innumerados que tratan de la Nulidad de Sentencia. (...) que conforme al Numeral 8 del artículo innumerado añadido después del artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa (SIC) Administrativa resolvió expedir las **Normas sobre el trámite de las acciones de Nulidad de sentencia ejecutoriada (...)**”* y en virtud de ello presentan en esta Sala demanda de nulidad de sentencia ejecutoriada contra el fallo expedido el 21 de agosto de 2007 a las 09h00 por la Corte Suprema de Justicia. Esta Sala avoca conocimiento de la causa y previo a resolver dispone y considera: **PRIMERO:** Agréguese al proceso los escritos que anteceden; **SEGUNDO:** La acción de nulidad de sentencia ejecutoriada es una institución jurídica creada mediante el Decreto Supremo N°611, publicado en el Registro Oficial N°857 de 31 de julio de 1975, cuyo artículo 9 sustituyó al Art. 63 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa por tres artículos innumerados, el segundo de los cuales dispuso que: *“La nulidad de la sentencia se propondrá ante la Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que no haya dictado la sentencia cuya nulidad se demanda y será conocida y resuelta por el Tribunal integrada por tres Ministros de esta Sala más dos Conjuces elegidos por sorteo entre todos los Conjuces del Tribunal.”*. Esta norma fue reformada por la Disposición Transitoria Décimo Octava de la Codificación del año 1993 de la Constitución de la República, Ley 25, publicada en el Registro Oficial N°183 de 5 de mayo de 1993, según la cual



Proceso No. 323-2012

disponía que *“El Recurso de nulidad previsto en el Art. 9 del Decreto supremo N° 611, publicado en el Registro Oficial 857, del 31 de Julio de 1975, sustitutivo del Art. 63 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, deberá ser interpuesto, a partir de la fecha de vigencia de estas normas, para ante la Sala de lo Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.”* En virtud de la Disposición Transitoria Constitucional transcrita, a partir del año 1993 la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Ex Corte Suprema de Justicia ejercía jurisdicción privativa para **conocer y resolver todas las demandas de nulidad de sentencia ejecutoriada dictadas por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo** a nivel nacional. Mediante la Disposición Final de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, expresamente se derogó la Constitución Política de 1979 y por ende la Codificación de la misma del año 1993. En virtud de que la Constitución de 1979, y sus codificaciones fueron derogadas por la Constitución de 1998. **TERCERO:** Es necesario señalar que la Acción de Nulidad de Sentencia Ejecutoriada, que el actor propone, es contra la sentencia dictada por la Ex Corte Suprema de Justicia el 21 de agosto de 2007, lo cual de conformidad con las disposiciones citadas nunca ha existido, pues no hay normas que regulen el recurso de nulidad de sentencia ejecutoriada contra sentencias dictadas por la extinta Corte Suprema hoy Corte Nacional de Justicia, en recurso de casación. Por lo tanto, se concluye que esta Sala nunca ha tenido competencia para conocer y resolver las demandas de nulidad de sentencia ejecutoriada dictadas por el máximo órgano de Administración de Justicia Ordinaria. Una vez que se ha determinado la improcedencia de la acción planteada no se la admite. **Notifíquese y Archívese. Ff)** Dr. José Suing Nagua.- Juez Nacional (Voto Salvado), Dra. Maritza Tatiana Pérez Valencia.- Jueza Nacional, Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo.- Juez Nacional.

Certifico: Dra. Yashira Naranjo Sánchez.- Secretaria Relatora.

Juez Ponente del Voto Salvado: Dr. José Suing Nagua

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Quito, a 18 de abril de 2013; las 16h45

VISTOS: Avocamos conocimiento de la presente causa en virtud de haber sido designados por el



Proceso No. 323-2012

Consejo de la Judicatura de Transición mediante Resolución No. 4-2012 de 25 de enero de 2012, las Resoluciones de 30 de enero de 2012 y de 28 de marzo de 2012, de integración de las Salas Especializadas emitidas por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, así como el acta del sorteo electrónico de causas de la Sala de lo Contencioso Administrativo de 4 de abril de 2012. Integra este Tribunal de Casación el doctor José Suing Nagua, de conformidad al artículo 2, literal c), de la Resolución No. 7-2012 de 27 de junio de 2012, y la Resolución No. 10-2012 de 29 de agosto de 2012. Los señores, Dr. Hugo Benjamín Cruz Andrade y Ab. José Luis Zevallos Santana, Alcalde y Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón El Carmen, en su orden, proponen demanda de nulidad de sentencia en contra del fallo expedido el 21 de agosto de 2007 por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la extinta Corte Suprema de Justicia, de conformidad al artículo 63 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Esta Sala avoca conocimiento de la causa y para resolver considera lo siguiente: -----

PRIMERO: Agréguese al proceso los escritos que anteceden. -----

SEGUNDO: 2.1. La acción de nulidad de sentencia fue establecida por el Decreto Supremo No. 611, publicado en el Registro Oficial 857 de 31 de julio de 1975, que reformó la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En virtud de esa reforma, el primer artículo innumerado añadido al 63 de esta Ley, disponía, en su inciso primero,

que “[l]a nulidad de la sentencia se propondrá ante la Sala del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo que no haya dictado la sentencia cuya nulidad se demanda y será conocida y resuelta por el Tribunal integrado por los tres Ministros de esta Sala más dos Ministros Conjueces elegidos por sorteo de entre todos los Conjueces del Tribunal”. **2.2.** En la codificación constitucional aprobada mediante la Ley No. 25, el 31 de marzo de 1993 por el Plenario de las Comisiones Legislativas del Congreso Nacional, publicada en el Registro Oficial 183 de 5 de mayo de 1993 en ejercicio de sus atribuciones, se dispuso, mediante la Disposición Transitoria Décimo Octava, que “[e]l recurso de nulidad previsto en el artículo 9 del Decreto Supremo No. 611, publicado en el Registro Oficial No.



Proceso No. 323-2012

857, del 31 de julio de 1975, sustitutivo del artículo 63 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, será interpuesto, a partir de la fecha de vigencia de estas reformas constitucionales, para ante la Sala de lo Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.- Los recursos de nulidad que hubieren sido presentados antes de la vigencia de estas reformas constitucionales, y que no hubieren sido resueltas, pasarán a la Sala de lo Administrativo de la Corte Suprema de Justicia”. **2.3.** La Constitución Política del Ecuador que rigió desde el 11 de agosto de 1998 hasta el 20 de octubre de 2008, derogó la Constitución de 1979 que había sido reformada y codificada en 1984, 1993, 1996 y 1997. **2.4.** La actual Constitución de la República, discutida en Montecristi y aprobada mediante consulta popular, en su artículo 184 señala las funciones de la Corte Nacional de Justicia, que, además de las determinadas en la ley, son: “1. **Conocer los recursos de casación, de revisión y los demás que establezca la ley.**- 2. **Desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales fundamentado en los fallos de triple reiteración.**- 3. **Conocer las causas que se inicien**

contra las servidoras y servidores públicos que gocen de fuero.- 4. *Presentar proyectos de ley relacionados con el sistema de administración de justicia”* [énfasis añadido]. **2.5.** Por su parte, el Código Orgánico de la Función Judicial, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 544 de 9 de marzo de 2009, en su artículo 180 establece las funciones atribuidas al Pleno de la Corte Nacional de Justicia; y, en su artículo 185 consta la competencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

TERCERO: La Sala enfrenta dos problemas jurídicos: i. ¿La acción de nulidad contra sentencias está vigente en nuestro ordenamiento jurídico? ii. ¿Si está vigente, cabe sobre sentencias expedidas por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia? **3.1.** Hasta la promulgación de la Constitución de 1998, la acción de nulidad podía ser propuesta en contra de las



Proceso No. 323-2012

sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Con la expedición de la Ley No. 25, la Corte Suprema de Justicia pasó a ser tribunal de casación y organizada mediante salas especializadas. Igualmente se establecieron los tribunales distritales de lo contencioso administrativo poniendo fin a la existencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo con jurisdicción nacional y rango de Corte Suprema. También esta norma legal codificatoria de la Constitución reformó la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, disponiendo que el órgano con competencia para atender la demanda de nulidad de sentencia era la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Y por deducción lógica, al no haber Tribunal Contencioso Administrativo con jurisdicción nacional, y en su remplazo, establecerse los tribunales de lo contencioso administrativo con jurisdicción distrital, era

necesario que el superior sea el que atienda los cargos por nulidad en contra de las sentencias dictadas en única instancia. **3.2.** Como queda señalado, la promulgación de la Constitución Política de 1998 derogó de manera expresa la anterior Constitución con todas sus reformas y codificaciones. Sin embargo, mediante la Ley No. 25, los legisladores, además de reformar y codificar la Constitución, en ejercicio de sus atribuciones, también expedieron normas con rango legal que reformaron precisamente disposiciones con categoría de ley. Este es el caso de la Disposición Transitoria Décimo Octava, antes referida, que modifica el artículo 63 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa otorgando la competencia para conocer y resolver las demandas de nulidad de sentencia a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo. Con la derogatoria expresa de la Constitución Política de 1998, no se afectaron las reformas legales introducidas por la Ley No. 25, entre ellas la del artículo 63 de la Ley antes señalada. Es decir que a pesar de la derogatoria constitucional, la Disposición Transitoria Décimo Octava siguió vigente por ser norma reformativa legal, sin que expresa o tácitamente fuera derogada o modificada por la entrada en vigor de la Constitución Política de 1998. Aceptar que por efecto de la derogatoria constitucional, no legal, se eliminaron también estas transitorias, sería poner en peligro, por ejemplo, la existencia y



Proceso No. 323-2012

legitimidad, desde 1998, de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo de Quito, Guayaquil, Cuenca y Portoviejo, que fueron establecidos por la Disposición Transitoria Décima de la tantas veces invocada Ley No. 25. **3.3.** Ahora bien, las normas jurídicas, en el sistema de fuentes de un ordenamiento jurídico, pueden ser derogadas expresa o tácitamente. La derogatoria será expresa cuando la norma correspondiente lo enuncia directa y concretamente; será tácita, cuando las

disposiciones anteriores son ajenas o contradictorias con la nueva disposición. En tal virtud, la Constitución de la República de 2008, en el artículo 184 define claramente que la Corte Nacional de Justicia conocerá única y exclusivamente los recursos de casación y revisión de acuerdo a la ley; y, el Código Orgánico de la Función Judicial no establece, ni en el artículo 180 ni en el artículo 185, como competencia o como función del Pleno de la Corte Nacional o de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, el conocimiento y resolución de las demandas de nulidad de sentencia. En tal virtud, la promulgación de este nuevo Código ha derogado tácitamente la acción contemplada en el artículo 63 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. La falta de competencia expresa a favor de la Sala hace improcedente el conocimiento de la presente demanda. Aceptar lo contrario sería atentar en contra del Texto Fundamental que delimitó la esfera de competencias jurisdiccionales de la Corte Nacional de Justicia a los recursos de casación y revisión.

CUARTO: Aun cuando lo expuesto es suficiente para inhibirse del conocimiento de la presente causa, es necesario responder a la segunda interrogante planteada por esta Sala. **4.1.** Por expresa manifestación del primer artículo innumerado añadido al 63 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que señala que “[I]a nulidad de la sentencia se propondrá ante la Sala del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo que no haya dictado la sentencia cuya nulidad se demanda”, es posible concluir válidamente que las sentencias proclives a ser atacadas mediante esta acción eran únicamente las expedidas por el tribunal de instancia de lo contencioso administrativa. Esta



Proceso No. 323-2012

disposición no fue reformada o modificada por la Ley No. 25, por lo que se entiende vigente hasta su derogatoria en el año 2008. **QUINTO:** En el sistema

jurisdiccional actual, las sentencias dictadas por el Alto Tribunal de Casación no pueden ser recurridas en vía ordinaria, siendo únicamente objeto de acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional, garantía jurisdiccional contemplada en el artículo 94 constitucional. Entonces, en el presente caso, al ser la sentencia demandada dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la extinta Corte Suprema de Justicia dentro del recurso extraordinario de casación, no es procedente la demanda de nulidad interpuesta.

Por lo expuesto, esta Sala rechaza la demanda interpuesta por los personeros municipales y ordena el archivo del proceso.- Notifíquese, publíquese y devuélvase.- Ff) Dr. José Suing Nagua.- Juez Nacional (VOTO SALVADO).- Dra. Maritza Tatiana Pérez Valencia. Jueza Nacional.- Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo.- Juez Nacional .

Certifico.- Dra. Yashira Naranjo Sánchez.- Secretaria Relatora.