



Doi: <https://doi.org/10.70577/asce.v5i2.820>

**Recibido:** 2026-04-15

**Aceptado:** 2026-04-29

**Publicado:** 2026-05-13

**La estimación probatoria en sentencias de mérito al admitirse el recurso de casación en materia contencioso-administrativa y su incidencia en el principio dispositivo.**

**Evidentiary Assessment in Judgments on the Merits Upon Admission of Cassation Appeals in Contentious-Administrative Matters and its Impact on the Dispositive Principle.**

**Autores**

**Neisser A. Palma Castro <sup>1</sup>**

[npalma4@indoamerica.edu.ec](mailto:npalma4@indoamerica.edu.ec)

<https://orcid.org/0009-0008-8183-4061>

**Universidad Tecnológica Indoamérica**

Quito – Ecuador

**Dra. María Luisa Jimbo Galarza <sup>2</sup>**

[mariajimbo@uti.edu.ec](mailto:mariajimbo@uti.edu.ec)

<https://orcid.org/0009-0000-4981-9672>

**Universidad Tecnológica Indoamérica**

Quito – Ecuador

**Como Citar**

Palma Castro, N. A. &, Jimbo Galarza, M. L. (2026) La estimación probatoria en sentencias de mérito al admitirse el recurso de casación en materia contencioso-administrativa y su incidencia en el principio dispositivo. ASCE MAGAZINE 5(2) 1185-1202



## Resumen

En la presente investigación se examina la facultad de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador para realizar una estimación probatoria al dictar sentencias de mérito en materia contencioso-administrativa. El estudio confronta el control de legalidad con el principio dispositivo desde un enfoque probatorio. Surge una tensión jurídica cuando el Tribunal de Casación, al revalorar el acervo probatorio para dictar una decisión de fondo, interfiere con el principio dispositivo en uso de la justicia plenaria o el control de legalidad propio de esta jurisdicción.

Se plantea que, si bien la emisión de una sentencia de mérito justifica la revisión de los hechos, existe el riesgo de desbordar los límites fijados por las partes sobre los medios probatorios admitidos. Esto exige una delimitación técnica para evitar que la facultad de mérito devenga en arbitrariedad procesal, vulnerando la autonomía de los litigantes y transgrediendo el principio dispositivo.

**Palabras clave:** Recurso de casación, estimación probatoria, principio dispositivo, control de legalidad, sentencia de mérito.



## Abstract

This research scrutinizes the purview of the National Court of Justice of Ecuador in conducting evidentiary appraisals when rendering judgments on the merits within administrative litigation. It critically analyzes the doctrinal friction between the review of legality and the dispositive principle from an evidentiary standpoint.

A notable juridical tension emerges when the cassation court reweighs the evidentiary corpus to issue a substantive ruling, thereby risking interference with the dispositive principle while exercising plenary jurisdiction. Although adjudication on the merits necessitates a factual re-examination, it inherently carries the risk of overstepping the evidentiary boundaries delineated by the parties. Consequently, a rigorous technical demarcation is imperative to preclude procedural arbitrariness and safeguard litigant autonomy.

**Keywords:** cassation appeal; evidentiary assessment; dispositive principle; judicial review of legality; decision on the merits.



---

## Introducción

El recurso de casación, históricamente ha sido concebido como un remedio procesal de carácter extraordinario de control de legalidad de las sentencias proferidas en segunda instancia y de unificación jurisprudencial —la función nomofiláctica—, recurso introducido con la Ley de casación en el año 1993 en materias no penales; y posteriormente recogida en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), que no ha tenido mayores cambios significativos en cuanto a la esencia del recurso, es decir, su función nomofiláctica. Ahora bien, una de las aristas más complejas de este recurso se produce cuando la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia de dictar una "sentencia de mérito" al admitir el recurso por los vicios in iudicando, falta de motivación, incongruencia procesal (vicios de citra, extra, ultra petita) o por errores en la valoración de la prueba.

El presente artículo tiene como objeto de estudio principal analizar la tensión dogmática que se produce entre la estimación probatoria y el principio dispositivo cuando la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dicta una sentencia de mérito. Si bien el abordaje de esta problemática exige referirse instrumentalmente a instituciones conexas —como la justicia plenaria, el expediente administrativo y el control de legalidad—, estas figuras se analizarán únicamente como el marco justificativo que utiliza la Corte. Por lo tanto, el enfoque analítico no recae sobre el control de legalidad *per se*, sino estrictamente sobre los límites de la estimación probatoria en sede casacional.

Específicamente, la investigación busca determinar si la obligación del juzgador al ejercer un control de legalidad sobre los actos administrativos emitidos por el Estado justifica una actuación probatoria que desborde el material probatorio válidamente ingresado y debatido por las partes en instancia, o si, por el contrario, dicho ejercicio estimativo transgrede las garantías de anunciación, aportación y contradicción probatoria inherentes al principio dispositivo

### **Regulación normativa del recurso de casación en materia contencioso administrativa**

En la actualidad la casación se encuentra regulada en el Capítulo IV, artículos 266 y siguientes del COGEP; en la que podemos encontrar los requisitos formales de admisión y los casos sobre los cuales se sustenta el recurso de casación, en este punto debemos indicar que los cargos casacionales son tasados, esto quiere decir que el recurrente no puede interponer este recurso por la mera



inconformidad de la decisión de segunda instancia o como sucede en materia contencioso administrativa en única instancia.

Es imperativo precisar que, el artículo 273 del COGEP ordena a la Sala de casación dictar la sentencia que en lugar corresponda, transformando al Tribunal de Casación en un juez de instancia con facultades de revisión. Por lo tanto, se produce una asunción de competencia positiva donde la Sala, tras identificar el error de derecho, procede a reparar el agravio sustancial actuando como un tribunal de rescisión y sustitución. Bajo este escenario, el Tribunal de casación ejerce una facultad de mérito vinculada y limitada para la emisión de la decisión sobre el fondo del asunto, esta limitación está configurada por tres ejes infranqueables.

En primer lugar, tenemos a los cargos casacionales; esto es, el examen casacional solo puede operar sobre los vicios denunciados y admitidos. En segundo lugar, las pretensiones de las partes, en la que se define cual será el escenario jurídico sobre la cual se discutirán los elementos del caso que conoce el Tribunal de casación; aquello, no permite al juzgador reconocer rubros o derechos que no fueron objeto de la demanda inicial; y finalmente, se tiene el material probatorio preexistente; esto refiere que, la Sala no puede 'revivir' la etapa de prueba; su estimación se restringe a los elementos que ya forman parte del expediente judicial y del expediente administrativo.

Para efectos del presente estudio, es importante señalar que se ha considerado la Resolución No. 11-2025 emitida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia que establece que el control de legalidad ejercido por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo no debe limitarse exclusivamente a las pretensiones de derecho invocadas por los litigantes.

Se considera la citada resolución, porque nos permitirá establecer con mayor claridad cuando dicha resolución es aplicable en sede casacional; en este sentido, la mentada resolución es únicamente aplicable cuando se ha aceptado un cargo casacional y como se ha dicho anteriormente el Tribunal de casación asume las facultades de un juzgador de instancia, siendo obligatorio la aplicación de la referida resolución; esto es, el ejercicio del control de legalidad al momento de revisar el fondo de la causa.

Esta potestad jurisdiccional se extiende a la fiscalización integral de los antecedentes, fundamentos y elementos fácticos que configuran la controversia; siendo que, si el juzgador detecta vulneraciones al ordenamiento jurídico, está facultado —y obligado— a dictar las medidas



correctivas necesarias para restaurar la supremacía normativa y asegurar la tutela judicial efectiva de los administrados y no solo efectuar un mero análisis de los puntos controvertidos por las partes.

Resolución que también es aplicable a la Sala de casación cuando debe emitir una sentencia de mérito; pues en efecto este principio irradia a todas a las actuaciones administrativas que buscan es tutelar los derechos del administrado. Por tanto, la sentencia de mérito debe entenderse como un ejercicio de justicia material que, sin abandonar la naturaleza extraordinaria del recurso, garantiza la eficacia de la tutela judicial efectiva al resolver el fondo de la controversia con base en el derecho aplicado correctamente a los hechos ya fijados.

### **Criterios sobre valoración probatoria en sentencias de mérito**

La valoración de la prueba constituye una facultad del juzgador, como la operación mental que tiene por fin conocer el mérito o valor de convicción que pueda deducirse, tanto de los varios medios aportados por una parte procesal para demostrar sus alegaciones de hecho, como los de la contra parte anunciada para desvirtuar u oponer otros hechos. (Devis Echandía, 2019), para la determinación de la "verdad procesal".

El artículo 164 del COGEP, establece dos imperativos a la hora de valorar la prueba, como son: i) Principio de unidad probatoria; y ii) sana crítica.

El principio de la unidad de la prueba, se comprende como el conjunto probatorio integrado en el proceso, que debe ser examinado y apreciado por el juzgador, para confrontar las pruebas, puntualizar su concordancia o discordancia y concluir sobre el convencimiento de las pruebas que forman el acervo. (Devis Echandía, 2019)

Por otra parte, la sana crítica es entendida como reglas no jurídicas que sirven al juzgador para que, de manera objetiva y prudente, emita un juicio de valor acerca de una realidad, estas reglas en la doctrina se han comprendido como “la lógica, la dialéctica, la experiencia” (Arazi, 1991).

Del enunciado normativo, se desprende que el juzgador está compelido a expresar en su resolución la valoración de las pruebas que sustentan su decisión, así como, fundamente su decisión basado en reglas racionales de la sana crítica como se explicó en líneas anteriores. En este sentido, la valoración es una labor comparativa y dialéctica que busca armonizar las pruebas de cargo y de



descargo, para alcanzar un grado de convicción suficiente, que busca proscribir la arbitrariedad del juzgador, al momento de emitir su resolución.

Para efectos de este examen, es imperativo distinguir tres categorías que, aunque relacionadas, operan en planos distintos de la sentencia de mérito:

Valoración de la prueba en sentido estricto, refiere al ejercicio de la sana crítica sobre los medios probatorios (testimonios, peritajes, documentos) que fueron anunciados, admitidos y practicados en la fase procesal de instancia, en este caso la Sala de casación actúa sobre la verdad procesal construida por las partes.

Revisión del expediente administrativo, no constituye una valoración probatoria propiamente dicha, sino el ejercicio del control de legalidad sobre los antecedentes de la actuación estatal. La Sala casacional no valora pruebas como en casos de derecho privado, sino que fiscaliza la regularidad del procedimiento que dio origen al acto impugnado, cuya integridad es una carga legal de la administración.

Estimación probatoria: Es la categoría superior que engloba a las anteriores en sede de casación. Es el proceso intelectual mediante el cual la Sala determina si los hechos que sirven de base a la sentencia de mérito están debidamente soportados, ya sea por el acervo probatorio judicial o por la realidad jurídica que emana del expediente administrativo.

En suma, los criterios de estimación probatoria en sede casacional al emitir una sentencia de mérito; se encuentra inicialmente delimitados por los argumentos principales vertidos por las partes procesales, tales como los puntos de debate, acto impugnado, y principalmente las pruebas debidamente admitidas por el Tribunal *a quo* en el momento procesal oportuno como es la audiencia preliminar.

Esta distinción es fundamental para comprender que, cuando la Sala de casación utiliza el expediente administrativo como base fáctica de los actos impugnados, no está rompiendo las reglas de la valoración, sino cumpliendo con su deber de control de legalidad sobre la formación de la voluntad administrativa.

---

## **Análisis jurisprudencial de sentencias de mérito en casación contencioso-administrativa**

En materias como civil, laboral, niñez o familia en sede casacional la sentencia de mérito, que se dicte en dichas materias, no permite "revivir" la etapa de prueba; porque el tribunal solo puede trabajar con los elementos que ya constan en el proceso. Circunstancia que no sucede en la jurisdicción contencioso administrativa; dado que, en esta materia opera la justicia plenaria, también conocida como el control de legalidad de los actos administrativos.

Esta potestad, se encuentra positivizada en los artículos 300 y 313 del COGEP comprendida como el ejercicio de una justicia plenaria que supera la simple fiscalización formal de los actos, este sistema busca equilibrar la relación entre el administrado y el poder público, centrando su objeto en la protección de derechos subjetivos y en el control riguroso de la juridicidad de la actuación administrativa en todas sus formas.

El control de legalidad en sede contencioso administrativa es una facultad de la jurisdicción contencioso administrativa, en cuanto al derecho (revisión de vicios y fundamentos del acto) pero restringido en cuanto a la pretensión (no puede otorgar más de lo pedido).

La base fáctica y jurídica para este control reside en el expediente administrativo, cuya integridad es indispensable para la validez del ejercicio jurisdiccional de la jurisdicción contenciosa administrativa, que dista del ejercicio de la estimación probatoria.

En los casos analizados en el presente estudio, se encuentran catalogados conforme el tipo de acción propuesta por las partes procesales. Para el presente análisis jurisprudencial, se seleccionó un universo de doce (12) sentencias de mérito dictadas por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia entre los años 2023 y 2025.

Esta selección respondió a un muestreo basado en tres criterios de inclusión:

- Pertinencia procesal. Sentencias dictadas exclusivamente en ejercicio de la facultad de mérito tras casar un fallo previo;
- Tipo de acciones. Inclusión de casos que abarcan las tres tipologías más importantes de la materia contencioso administrativa. acciones subjetivas (8 casos), de contratación pública (3 casos) y de responsabilidad extracontractual (1 caso); y,

- Contenido probatorio. Resoluciones donde la Sala se pronunció explícitamente sobre el valor del expediente administrativo o la eficacia de pruebas practicadas en la instancia.

El método aplicado fue el análisis de contenido cualitativo, utilizando como variables de comparación: i) tipo de pretensión (nulidad – indemnización), ii) fuente del material probatorio (expediente administrativo - pruebas aportadas por las partes), y iii) la aplicación de oficio de normas de orden público frente al principio dispositivo. Este diseño metodológico permite verificar si la rigidez de la estimación probatoria varía sistemáticamente según la naturaleza de la acción ejercida.

El diseño metodológico cualitativo consistió en identificar la *ratio decidendi* de cada fallo respecto al uso probatorio. En cada caso, se examinó si la Sala fundamentó su decisión de mérito exclusivamente en el expediente administrativo aportado por la entidad o si requirió valorar prueba judicializada en instancia, como peritajes o testimonios (aplicando sana crítica).

Esto permitió establecer las tres tipologías más importantes y comunes que se presentan en la justicia contencioso administrativa, como son las acciones subjetivas, las controversias en materia de contratación pública y las acciones de responsabilidad extracontractual del estado.

Como punto de partida tenemos los casos relacionados con controversias en materia de contratación pública; en los que se observa que sobre los medios probatorios para la resolución de los casos el Tribunal de casación considera los medios de prueba que han sido válidamente practicados en el proceso judicial de instancia.

Sin perjuicio de la revisión al expediente administrativo al amparo del artículo 309 del COGEP, que prescribe la obligación jurídica de la administración pública de proporcionar a la jurisdicción contencioso administrativa el expediente debidamente certificado que es objeto de la impugnación. Resulta importante destacar, que en este tipo de acciones la Sala de casación ha indicado que con base al control de legalidad tiene la potestad de revisar las posibles irregularidades del acto administrativo impugnado vinculado con los puntos trabados, pudiendo incluso suplir las omisiones de las partes sobre puntos de derecho, destacando que esta atribución tiene un límite material que proscribía la posibilidad de agregar pretensiones o reconocer rubros económicos no demandados.



En la estimación probatoria que ejerce la Sala de casación de los casos estudiados, evidencia que el Tribunal toma como punto de partida el expediente administrativo que consta en el proceso sin distinción de si el expediente integro ha sido admitido como prueba, atribución que tiene su sustento el control de legalidad que ha sido definido en líneas anteriores.

Posteriormente, en materia de contratación pública generalmente existe la pretensión del pago de daños y perjuicios derivados de la ejecución contractual; en este punto, se puede observar que la Sala de casación examina de manera más profunda el acervo probatorio que si ha sido admitido y practicado por el Tribunal de instancia, aspecto que dista mucho de la estimación probatoria que se encuentra ligada con el control de legalidad del acto administrativo.

Considerando estos dos elementos, podemos esbozar que en contratación pública existe una dualidad del control de legalidad que se encuentra estrechamente relacionada con las pretensiones planteadas por las partes procesales.

Por un lado, tenemos un control de legalidad amplio en cuanto se refieren al acto administrativo impugnado, como en los casos analizados son las resoluciones de terminación unilateral del contrato; en la cual la Sala de casación efectúa un análisis mucho más amplio de las posibles causales de nulidad o ilegalidad del acto impugnado, sin detallar si los documentos considerados para su resolución han sido o no admitidos o practicados en las audiencias correspondientes.

Como segundo aspecto, tenemos la estimación probatoria sobre los daños y perjuicios reclamados dentro de una ejecución contractual, en la que se observa que la Sala de casación es mucho más acuciosa en cuanto a los medios probatorios que sirven de sustento para justificar su decisión en cuanto a esta pretensión.

En este sentido, la Sala si efectúa un detalle sobre si las pruebas que pretenden sustentar esta pretensión ha sido debidamente practicadas; esta diferenciación tiene un sustento lógico, que responde al principio dispositivo y de contradicción que guarda conexión con el respeto al debido proceso; dado que, los medios probatorios que sustentan los daños y perjuicios demandados no forman parte del expediente administrativo, por ende, la administración demandada no ha tenido la oportunidad de contradecir dichos medios probatorios.



En resumen, podemos señalar que, en materia contractual dentro de una acción contenciosa administrativa, existe una dualidad entre el control de legalidad y el principio dispositivo que opera de manera ordenada y coherente en el ejercicio intelectual de la estimación probatoria por parte de los Jueces de Casación, fijando que el control de legalidad debe ser ejercido en este tipo de acciones acorde a las pretensiones establecidas por las partes procesales.

En las acciones subjetivas o de plena jurisdicción, el control de legalidad no debe entenderse como una potestad arbitraria, sino como una fiscalización integral de la génesis del acto administrativo que ha sido impugnado. Dicha amplitud se justifica porque, a diferencia de la materia civil, laboral, o familia, aquí se debate la validez de una manifestación del poder público frente a derechos subjetivos de los ciudadanos.

Por ello, el examen de la Sala casacional no se limita a la forma del acto, sino que se extiende a la existencia de los presupuestos de hecho y de derecho que lo sustentan. En los casos analizados sobre este tipo de acción, se observa que el Tribunal prioriza la juridicidad objetiva sobre el rigorismo formal del principio dispositivo.

Es importante destacar que la Sala de Casación, en este tipo de acciones en caso de detectar causas de nulidad no alegadas por la parte impugnante, dicho Tribunal tiene la potestad de declarar la nulidad del acto impugnado de oficio; pues esta potestad responde al carácter tutelar de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Esta facultad de control de legalidad cambia el rigorismo del principio dispositivo, y se materializa de forma clara en la Sentencia de 13 de mayo de 2025 (Juicio No. 17811-2019-01077); en dicho fallo, la Sala casacional, al advertir vicios que afectan la validez intrínseca del acto administrativo, prioriza la restauración del orden jurídico sobre la pasividad de la pretensión inicial del administrado, criterio reiterado en la Sentencia de 21 de noviembre de 2025 (Juicio No. 09802-2021-00157), donde la estimación probatoria del expediente administrativo permitió identificar una causal de nulidad de pleno derecho.

La utilización del expediente administrativo en la sentencia de mérito no constituye una vulneración *per se* al principio dispositivo o de contradicción, pero no por un conocimiento presunto e ilimitado de la administración sobre sus propios actos, sino por la naturaleza del



expediente como un conjunto de actuaciones públicas sujetas al principio de transparencia y buena fe procesal.

Si bien la entidad pública es la autora y custodia del expediente, su contradicción en sede judicial no se agota con la simple remisión del legajo. Por tanto, la Sala de Casación, al realizar la estimación probatoria de estos antecedentes, debe distinguir entre: **i)** los hechos que configuran la legalidad del acto (donde el expediente es el antecedente de la actuación estatal) y **ii)** los hechos nuevos o pretensiones indemnizatorias que requieren una actividad probatoria judicializada y contradictoria.

En este sentido, la disponibilidad del expediente para las partes garantiza que la Corte pueda fiscalizar la validez del acto sin que ello implique una mutación de los hechos debatidos o una indefensión para la entidad, siempre que la estimación se limite a la plataforma fáctica que sirvió de base para la emisión del acto administrativo impugnado.

Es por ello, que en este tipo de acciones el control de legalidad es mucho más amplio por parte de los juzgadores, que tiene como finalidad la tutela de los derechos subjetivos, así como, el respeto a la garantía del debido proceso administrativo y la proscripción de la arbitrariedad de la administración pública. Consecuentemente, bajo esta consideración podemos concluir que no se configura una distensión entre el control de legalidad y el principio dispositivo en la estimación de los medios probatorios que formen parte del expediente administrativo proporcionado por la propia entidad pública.

Por último, tenemos la acción de Responsabilidad Extracontractual del Estado (REE); se debe aclarar que este tipo de acciones no son muy comunes para ser conocidas en sede casacional, pues su configuración es compleja debido a las exigencias probatorias que deben ser acreditadas por la parte accionante.

En esa medida, es menester destacar que la Sala de casación en esta acción, considera únicamente los medios probatorios que han sido anunciados y practicados válidamente en el proceso de instancia, sin realizar referencia alguna al control de legalidad; pues aquello tiene sentido, dado que en este tipo de acciones no existe un acto administrativo a ser revisado, sino que existe un hecho (acción u omisión), que potencialmente produjo un daño antijurídico a una persona atribuible a una institución pública.



En el ejercicio intelectual de la estimación probatoria, se tiene que la Sala casacional ha considerado únicamente los medios probatorios que han sido practicados en instancia, ciñendo su actuación a las pruebas que han conformado el expediente judicial, haciendo notar que en este tipo de acciones no existe un control de la actividad administrativa, sino más bien, la configuración de los requisitos de la responsabilidad extracontractual del estado a través de las diferentes pruebas que han sido aportadas al proceso.

En concreto, en este tipo de acción podemos ver que existe un cumplimiento irrestricto al principio dispositivo en el momento de la evaluación probatoria que realiza la Sala de casación, pues en tal ejercicio solo se han considerado las pruebas practicadas en instancia, sin que existe la posibilidad de revisar otras actividades que no estén encaminadas a resolver el problema jurídico.

### **Tensiones entre la estimación probatoria, control de legalidad y el principio dispositivo**

El principio dispositivo, se erige a través de la voluntad de las partes como el eje central del litigio, desplazando al juzgador hacia un rol más pasivo. Bajo esta lógica, el proceso no se concibe como una búsqueda inquisitiva de la verdad material, sino como un ejercicio de responsabilidad privada donde la carga de iniciar, delimitar y probar las pretensiones recae exclusivamente en los litigantes; lo que significa que la justicia está supeditada a la "verdad procesal" construida en el expediente. (Devis Echandía, 2012)

En la sentencia de mérito dictada en sede casacional, este principio se manifiesta en la estimación de los medios probatorios que han sido admitidos y practicados por las partes procesales en instancia, situación que no es del todo absoluta como ya hemos evidenciado en los casos estudiados.

La rigidez del principio dispositivo cede ante la necesidad de verificar la legalidad de la actuación administrativa; esta situación implica que, aunque el administrado delimite el marco de su agravio, el juzgador conserva una cuota de potestad controladora orientada a la protección del ordenamiento jurídico.

La tensión surge cuando la Corte de casación, al dictar sentencia de mérito, encuentra que en la jurisdicción contenciosa administrativa se efectúa el control de legalidad de los actos administrativos impugnados, pudiendo bajo este presupuesto considerar pruebas o argumentos que



no fueron el eje central del recurso, pero que son necesarios para el efectivo control de la actividad de la administración pública.

Por su parte, el control de legalidad implica que la verificación de un acto administrativo pasa la simple revisión de actuaciones aisladas para constituirse en un mecanismo integral de control de la juridicidad sobre la voluntad del Estado; pues abarca tanto los actos administrativos reglados como los actos separables de la contratación pública y la potestad reglamentaria, buscando garantizar que ninguna manifestación del poder público quede exenta de escrutinio judicial. (Benalcázar, 2007)

La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a través de los pronunciamientos contenidos en las sentencias examinadas, ha determinado que el ejercicio efectivo del control de legalidad exige que los tribunales distritales cuenten con el expediente administrativo íntegro que dio origen al acto impugnado; que por disposición legal es de carácter obligatorio (Art. 309 COGEP), siendo obligación del Tribunal el revisar de manera íntegra el expediente administrativo.

En la Sentencia de 31 de julio de 2024 (Juicio No. 17811-2020-01116), el Tribunal de Casación verificó de oficio la caducidad de la facultad sancionadora de la administración, basándose en la cronología de hechos que emanaba del expediente administrativo, aun cuando este punto no fue el eje central del recurso interpuesto.

Bajo esta premisa, la potestad jurisdiccional en materia contencioso administrativa no solo faculta, sino que obliga a los juzgadores a realizar un análisis orgánico y conjunto de todos los elementos que integran dicho expediente, garantizando así que la revisión de la actividad administrativa sea exhaustiva y responda a la realidad de los antecedentes y procedimientos que configuran la controversia.

Aquí, el control de legalidad actúa como un mecanismo de saneamiento procesal y sustantivo, garantizando que la decisión judicial responda a la realidad de los antecedentes y no solo a la verdad formal presentada en la demanda. Esta exhaustividad es la que permite transitar de una revisión superficial a un examen de fondo sobre la validez intrínseca del acto administrativo.

Vemos que esta afirmación no es del todo absoluta, pues existe un ejercicio dual del control de legalidad y el principio dispositivo en la estimación de las pruebas para dictar una resolución de



mérito; verbigracia, en las acciones subjetivas se emplea una justicia plenaria al momento de estimar las pruebas documentales del expediente administrativo.

La acción subjetiva que va más allá de los puntos controvertidos por las partes procesales, pudiendo incluso declarar la nulidad del acto impugnado, bajo enunciados que no han sido alegados por la parte accionante; a diferencia de las acciones de contratación pública y responsabilidad objetiva del Estado estudiadas, que tienen una limitación respecto de los ámbitos de reclamación patrimonial (daños y perjuicios).

Esta tensión entre el principio dispositivo y el control de legalidad llega a ser dinámica, debido a las diferentes acciones que conoce la jurisdicción contencioso administrativa que se ha explicado, y en esa medida si bien puede llegar a confrontarse los dos principios, aquello no significa que esta tensión sea absoluta, sino que más bien responde al tipo de acción y finalidad que tiene cada una de las acciones en materia contenciosa administrativa.

Como bien se dijo anteriormente el impacto es dual. Por un lado, la estimación probatoria fortalece el control de legalidad al asegurar que las decisiones administrativas no sean arbitrarias o lesivas para los ciudadanos.

Por otro lado, el control de legalidad debilita el principio dispositivo si el tribunal de casación al emitir una sentencia de mérito evalúa pruebas que no han formado parte de la discusión procesal, como en ciertos casos la Sala ha verificado de oficio que se ha producido la caducidad de una facultad de la administración pública.

Empero, esta facultad tiene una justificación mucho más importante que se fundamenta en el respeto al debido proceso y seguridad jurídica de los ciudadanos frente a las arbitrariedades de la administración pública.

Finalmente, en los casos de estudio hemos podido evidenciar que la justicia contencioso administrativa guarda un respeto tangencial al principio dispositivo, pues su finalidad siempre será el realizar el control de legalidad de los actos administrativos con el objetivo de proscribir todo tipo de arbitrariedad de la administración pública, siendo delimitada esta actividad por las impugnaciones efectuadas por los administrados que serán los insumos básicos para el ejercicio de la justicia contencioso administrativa.



## Conclusiones

Luego del examen normativo, doctrinario y jurisprudencial realizado, podemos establecer las siguientes conclusiones fundamentales:

El análisis de la casuística seleccionada permite concluir que la estimación probatoria en las sentencias de mérito de la Corte Nacional no opera de forma unívoca, sino que se modula según la naturaleza de la pretensión. Mientras que en las acciones subjetivas (como se evidenció en los juicios No. 17811-2019-01077 y 09802-2021-00157) el Tribunal ejerce un control de legalidad expansivo sobre el expediente administrativo, en las acciones de contratación pública con fines indemnizatorios la Sala restringe su estimación al material probatorio judicializado, preservando con mayor rigor el principio dispositivo.

Se corrobora la hipótesis de que el expediente administrativo funciona como un bloque de legalidad preexistente que no vulnera la contradicción *per se*, pero cuya estimación en sede de mérito debe limitarse a la verificación de la validez del acto. Los resultados del estudio jurisprudencial sugieren que la justicia plenaria permite al tribunal subsanar omisiones de derecho, pero no suplir la inactividad probatoria de las partes respecto a hechos nuevos o daños no acreditados en la instancia inferior.

La Resolución No. 11-2025 de la Corte Nacional de Justicia actúa como el cierre sistémico de esta dualidad, al validar la fiscalización integral de la actuación administrativa. Sin embargo, del itinerario argumental desarrollado se desprende que esta facultad no transforma a la Casación en una "tercera instancia" fáctica, sino en un garante de la legalidad objetiva que utiliza la prueba técnica y el expediente como límites de su propia decisión de mérito.

La facultad de la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia para realizar una estimación probatoria en sentencias de mérito no constituye un ejercicio arbitrario o discrecional. Por el contrario, es una consecuencia procesal necesaria vinculada al control de legalidad de los actos administrativos impugnados y la finalidad de reparar el agravio suscitado en contra del administrado.

El expediente administrativo constituye la base fáctica indispensable para el ejercicio de la justicia plenaria. Su revisión integral por parte de los jueces de casación, independientemente de su anuncio



formal como prueba en ciertos casos, se justifica en el deber de fiscalización de la actividad administrativa y en el hecho de que la entidad pública conoce y genera dicha documentación.

En definitiva, la tensión entre control de legalidad y principio dispositivo se resuelve mediante una "deferencia reglada" hacia el expediente administrativo en lo que respecta a la validez del acto, y una "sujeción estricta" al principio dispositivo en lo relativo a las consecuencias patrimoniales derivadas de dicha ilegalidad.

### Referencias bibliográficas

Arazi, R. (1991). *La prueba en el derecho civil*. Ediciones La Rocca.

Benalcázar Guerrón, J. C. (2007). *Derecho procesal administrativo ecuatoriano*. Fundación Andrade & Asociados Fondo Editorial.

Devis Echandía, H. (2012). *Teoría general del proceso* (3.<sup>a</sup> ed.). Temis.

Devis Echandía, H. (2019). *Teoría general de la prueba judicial* (6.<sup>a</sup> ed.). Temis.

Corte Nacional de Justicia de Ecuador. (2025). Resolución No. 11-2025.

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. (2023). Juicio No. 17811-2020-01511. Sentencia de 01 de diciembre del 2023.

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. (2024). Juicio No. 17811-2020-01116. Sentencia de 31 de julio del 2024.

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. (2024). Juicio No. 09802-2019-00378. Sentencia de 4 de diciembre del 2024.

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. (2025). Juicio No. 09802-2017-00691. Sentencia de 17 de febrero del 2025.

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. (2025). Juicio No. 11804-2020-00239. Sentencia de 13 de marzo del 2025.



Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. (2025). Juicio No. 17811-2017-00405. Sentencia de 20 de marzo del 2025.

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. (2025). Juicio No. 13802-2017-00266. Sentencia de 25 de marzo del 2025.

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. (2025). Juicio No. 17811-2019-01077. Sentencia de 13 de mayo del 2025.

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. (2025). Juicio No. 17811-2013-2373. Sentencia de 26 de junio del 2025.

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. (2025). Juicio No. 09802-2018-01032. Sentencia de 25 de julio del 2025.

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. (2025). Juicio No. 13802-2018-00285. Sentencia de 06 de octubre del 2025.

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. (2025). Juicio No. 09802-2021-00157. Sentencia de 21 de noviembre del 2025.

**Conflicto de intereses:**

Los autores declaran que no existe conflicto de interés posible.

**Financiamiento:**

No existió asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

**Nota:**

El artículo no es producto de una publicación anterior.