

Juicio No. 17811-2013-0042

JUEZ PONENTE: RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO, JUEZ NACIONAL (PONENTE)

AUTOR/A: RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. Quito, viernes 13 de octubre del 2023, las 09h47. **VISTOS.** - Avocamos conocimiento de la presente causa en virtud de:

- i. Mediante Resolución No. 008-2021 de 28 de enero de 2021, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 381, de 29 de enero de 2021, el Pleno del Consejo de la Judicatura resolvió designar a nueve jueces para la Corte Nacional de Justicia.
- ii. Mediante Resolución No. 02-2021 de 05 de febrero de 2021, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, en uso de sus atribuciones, resolvió estructurar las seis Salas Especializadas de la Corte Nacional de Justicia, quedando conformada la Sala de lo Contencioso Administrativo por los jueces: Milton Enrique Velásquez Díaz, Fabián Patricio Racines Garrido, Patricio Adolfo Secaira Durango e Iván Rodrigo Larco Ortuño.
- iii. Patricio Secaira Durango, fue designado como Conjuez Nacional por el Consejo de la Judicatura el 15 de marzo de 2018; ratificado por el artículo 2 de la Resolución 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y posteriormente fue designado como Juez Nacional encargado mediante Oficio No. 113-P-CNJ-2021 de 18 de febrero del 2021, suscrito por el doctor Iván Saquicela Rodas Presidente de la Corte Nacional de Justicia.

I

ANTECEDENTES PROCESALES

1.1.- En el proceso judicial No. 17811-2013-0042, seguido por la economista Bélgica Guadalupe Guerrero Cañas en contra de la Secretaría Técnica de Desarrollo de los Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, Ministerio de Finanzas y Procurador General del Estado, en el que el accionante solicitó: “ **PRIMERO:** *Que se declare la nulidad de la resolución sin número dictada en el recurso de reposición No. 49979 del 25 de marzo de 2009, por ilegal, extemporánea e inmotivada; y que también deberá declararse nula la resolución emitida mediante oficio No. SENRES-DA-2008-6134 del 3 de octubre de 2008 que quedaría en firme y que está viciada de nulidad, debido a que viola flagrantemente la Constitución de la Republica, proviene de quien no tiene competencia para declarar la nulidad de actos administrativos que han creado derechos subjetivos y por carecer de motivación. SEGUNDO:* *De conformidad con lo que manda la letra l) del artículo 76 de la Constitución de la Republica, solicita la sanción de manera ejemplar al Secretario Técnico Nacional y a todos los funcionarios que intervinieron directamente en el recurso de reposición y menoscabaron sus derechos y sobre todo permitieron el vencimiento de los plazos y términos legales sin emitir dictamen oportuno y apegado a derecho. TERCERO:* *Que de conformidad con el inciso segundo del numeral 9 del artículo 11 de la Constitución de la Republica y el artículo 1453 del Código Civil, se condene a la SECRETARIA NACIONAL TECNICA DE DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS Y REMUNERACIONES DEL SECTOR PUBLICO a que se le pague una indemnización de daños y perjuicios por un valor no inferior a DOSCIENTOS MIL DOLARES por los daños que le ha causado con la expedición de la resolución extemporánea que rechaza su recurso de reposición. Que en cumplimiento a la misma norma constitucional invocada, SENRES y la Procuraduría General del Estado inicien inmediatamente el juicio de repetición contra los servidores*

o funcionarios de esa Secretaría de Estado que actuaron al margen de la Constitución y la ley y afectaron sus derechos. CUARTO: Que se notifique a la Contraloría General del Estado y al Ministerio de Finanzas, con la resolución que declara la nulidad del acto y la condena de daños y perjuicios a SENRES. QUINTO: Que se declare expresamente el dolo y la mala fe con la que actuó el señor Richard Espinosa Guzmán, con el fin de que SENRES y Procuraduría inicien las acciones para el derecho de repetición. También que se declare el dolo y la mala fe con la que han actuado en el irregular procedimiento a los señores: Richard Espinosa, actual Secretario Técnico de SENRES; Pilar Castillo Buenaño, ex Subsecretaria Administrativa del Ministerio de Finanzas y actual asesora de la Ministra de esa Cartera de Estado, del señor Ángel Cedeño Gracia, ex Subsecretario Administrativo del Ministerio de Finanzas, el señor Patricio Calderón, ex Coordinador de Recursos Humanos del Ministerio de Finanzas, contra quienes deberá repetirse el pago de lo que se me cancele por ese concepto. Por último, la accionante establece una cuantía de DOSCIENTOS MIL DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA” el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (En adelante “Tribunal de instancia” o “TDCA de Quito”), mediante sentencia de fecha 28 de septiembre del 2020, resolvió lo siguiente: “ **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LAS LEYES DE LA REPUBLICA**, se **ACEPTA PARCIALMENTE** la demanda presentada por la economista **Bélgica Guadalupe Guerrero Cañas**, declarándose la ilegalidad de la resolución s/n de fecha 25 de marzo de 2009, las 10h00, emitida por la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, de acuerdo al análisis efectuado en el considerando **NOVENO** de este fallo. Por otra parte, se confirma la legalidad del oficio No. SENRES-D.A.-2008-0006134 de 03 de octubre de 2008, suscrito por el Secretario Nacional Técnico de la SENRES, de acuerdo al análisis realizado en el considerando **DÉCIMO** de este fallo. No ha lugar a las otras pretensiones de la accionante. - Sin costas ni honorarios que regular” Por cuanto, determinó que el acto impugnado en la presente causa, emitido el 25 de marzo del 2009, en el cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto el 14 de octubre del 2008 no fue resuelto dentro de los dos meses de presentado, conforme lo establece el inciso segundo del artículo 175 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (en adelante “ERJAFE”) y decide confirmar la legalidad del acto administrativo contenido en el Oficio No. SENRES-D.A.-2008-0006134, que también fue impugnado por la parte accionante.

1.2.- Con escrito de fecha 1 de octubre del 2020, la accionante interpone recurso horizontal de aclaración y ampliación, que fue negado en auto de fecha 11 de noviembre del 2020, advirtiéndose que en la sentencia impugnada se detallan los motivos por los cuales el Tribunal emitió su decisión de aceptar parcialmente la demanda.

1.3.- El día 18 de noviembre del 2020, inconforme con la sentencia emitida por el Tribunal de instancia, la accionante **Bélgica Guadalupe Guerrero Cañas**, interpuso recurso de casación, fundamentándose en las causales primera, cuarta y quinta del artículo 3 de la ley de casación.

1.4.- Con fecha 18 de mayo del 2023 la doctora **Hipatia Susana Ortiz Vargas**, en su calidad de Conjueza Nacional de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, admitió parcialmente a trámite el recurso de casación por la causal primera, exclusivamente por el vicio de indebida aplicación del artículo 15 de la LOSCCA, falta de aplicación de la Disposición General Segunda de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas; y, errónea interpretación del tercer inciso del artículo 8 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y por la causal QUINTA por falta de motivación; y, se INADMITE por el vicio de falta de aplicación de los artículos 97, 156 y 170 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, dentro de la causal PRIMERA y por la causal CUARTA del

artículo 3 *Ibidem*.

II

COMPETENCIA

2.1.- La Sala es competente para conocer y resolver el recurso interpuesto, de conformidad con el primer numeral del artículo 184 de la Constitución de la República; numeral 1 del artículo 185 del Código Orgánico de la Función Judicial; y, artículo 1 de la Codificación de la Ley de Casación.

2.2.- Conforme el acta de sorteo electrónico realizado con fecha 05 de julio de 2023, constante a fojas 34 del expediente, el Tribunal competente para conocer y resolver la presente causa se encuentra conformado por los Jueces Nacionales: Fabián Patricio Racines Garrido (Juez Ponente, en virtud de lo establecido en el artículo 141 del Código Orgánico de la Función Judicial), Patricio Secaira Durango y Milton Enrique Velásquez Díaz, así como, acorde lo dispuesto en los artículos 183 y 185 del Código Orgánico de la Función Judicial.

III

VALIDEZ PROCESAL

En la tramitación de este recurso extraordinario de casación se han observado todas y cada una de las solemnidades inherentes a esta clase de impugnación, no existe causal de nulidad que se deba considerar, por lo que expresamente se declara la validez del proceso.

IV

FUNDAMENTACION DEL RECURSO DE CASACION

4.1.- Sobre la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, el casacionista argumenta la **falta de motivación** de la sentencia emitida por el Tribunal de instancia y expone los siguientes argumentos: *“La Corte Constitucional (Sentencia Nro. 063-14-SEP.CC-Caso Nro. 0522-12-EP) ha establecido que para que una decisión judicial cumpla con la garantía de motivación, esta debe reunir tres requisitos: razonabilidad, lógica y comprensibilidad, entendiéndolo a cada uno de ellos en los siguientes términos como se señalará más adelante. (...) Respecto al requisito de razonabilidad (...) En el caso en concreto, se advierte señores Jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que la sentencia recurrida no cumple con este requisito, pues si bien el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo (TDCA o Tribunal de instancia) adecuadamente declara la ilegalidad de la Resolución s/n de 25 de marzo de 2009, las 10h00, emitida por la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, no establece la consecuencia jurídica consecuente de dicha declaratoria de ilegalidad, lo cual es contrario al principio contenido en el artículo 11 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, pues el Tribunal de instancia está alegando, en su sentencia, la falta de norma “ que permita determinar los efectos jurídicos ante la falta de resolución en el plazo previsto” para desconocer un derecho: que la declaratoria de ilegalidad de dicha resolución debería tener como consecuencia jurídica la aceptación de mis pretensiones.”.* Sobre el requisito de lógica, el recurrente manifiesta: *“Es menester recordar que el papel de los señores Jueces de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo es precisamente el control de la legalidad y si al declarar la ilegalidad de la resolución de 25 de marzo de 2009, se violó mi derecho a la Seguridad Jurídica, a la Tutela Administrativa Efectiva, así como al Debido Proceso además de*

otros derechos constitucionales conexos que se desprenden del análisis de las demás cláusulas expuestas por mí, en este contexto: ¿Cómo puede ser posible que el acto viciado de origen oficio No. SENRES-D.A.-2008-006134 de 03 de octubre de 2008 se mantenga vigente y sea declarado válido si efectivamente contiene una serie de vicios de origen que lo invaliden completamente?. Respecto a la comprensibilidad, el recurrente indica: “En el caso sub iudice señores Jueces de la Corte Nacional de Justicia, si bien el lenguaje empleado por el Tribunal de instancia ha sido claro, la conclusión arribada por el mismo es oscura, pues no explica claramente por qué llega a declarar la ilegalidad de la resolución, pero no le asigna una consecuencia jurídica lógica.” Concluyendo en la explicación de la trascendencia de la infracción, al manifestar que: “... los yerros cometidos por el Tribunal de instancia, dan como resultado una sentencia absolutamente ilógica y en franca contradicción con la ley, que tiene un vicio de incongruencia entre lo que se establece como parte de la resolución, por una parte, se declara la ilegalidad de la Resolución s/n de 25 de marzo de 2009 pero dejando incólume el oficio No. SENRES-D.A.-2008-0006134 de 3 de octubre de 2008, el que es precisamente objeto de impugnación, lo que a la postre me sigue provocando una serie de daños y violación a mis derechos procesales y constitucionales y de esta manera incumple el objetivo central de la Administración de Justicia que es reparar la transgresión legal que ha acaecido en el caso bajo juzgamiento y cumplir con el objeto de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia como el que nos rige.” Para el recurrente la sentencia objeto de impugnación no cumple con el deber de motivación que exige el artículo 76, numeral 7 letra l de la Constitución de la República, argumenta que la sentencia no reúne el requisito de lógica, razonabilidad y comprensibilidad.

4.2.- Sobre la indebida aplicación del artículo 15 de la LOSCCA, que provocó una falta de aplicación de la Disposición General Segunda de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, la recurrente señala: “... el Tribunal de instancia, a pesar de establecer como un hecho no controvertido que a la Econ. Bélgica Guerrero se le otorgó el nombramiento como funcionaria de carrera el 13 de junio de 2008, sin explicación alguna, en contra de todo (sic) lógica, de las reglas de aplicación temporal de normas y de principios de derecho, aplicó indebida e irretroactivamente el artículo 15 de la LOSCCA, a una situación generada, como se ha explicado, con mucha anterioridad a su creación, configurándose de esta manera la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación por el cargo de aplicación indebida. Una vez que se ha establecido claramente la existencia de la aplicación indebida del artículo 15 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y con fundamento en las líneas anteriores, la norma de derecho que se debía aplicar es la Disposición General Segunda de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 181 del 30 de abril de 1999 y que se encontraba vigente a la fecha en que se le otorgó a la recurrente el nombramiento como funcionaria de carrera (13 de junio de 2002). Dicha Disposición, que fue derogada por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las remuneraciones, publicada en el Suplemento al Registro Oficial Nro. 184 de 6 de octubre de 2003.” La recurrente señala que el Tribunal de instancia no debió tomar en cuenta el artículo 15 de la LOSCCA, porque a la fecha en la cual se le otorgó su nombramiento como funcionaria de carrera, estaba vigente la Disposición General Segunda de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, la cual debía ser aplicada en el caso conforme su argumentación.

4.3.- Respecto a la errónea interpretación del tercer inciso del artículo 8 del Reglamento de la LOSCCA, la casacionista afirma: “...el Tribunal de instancia correctamente aplica el artículo 8 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa; sin embargo, realiza una errónea interpretación del mismo; por cuanto, concluye que los funcionarios que cesaron en funciones y recibieron indemnizaciones por supresión de puestos, podían ingresar al sector público únicamente en dos situaciones: Cuando hayan devuelto el valor de la indemnización; y, a cargos de

libre nombramiento y remoción. Es decir, según la apreciación del Tribunal Aquo son las únicas circunstancias en las que la Econ. Bélgica Guerrero Podría haber reingresado al sector público. (...) efectuando una adecuada interpretación del artículo señalado, que fue citado por el propio Tribunal de instancia, se puede concluir que efectivamente la norma establece que las personas que recibieron indemnizaciones por supresión de puestos, para ejercer un nuevo puesto público debían devolver el valor de ducha indemnización, sin embargo, la norma como una de sus premisas, también establece que esta disposición es aplicable para aquellas personas que no hubieren reingresado u prestar sus servicios antes de la vigencia de la LOSCCA, justamente por esa razón se utiliza el conector lógico de adición 'y', es decir, se deben cumplir con los dos supuestos fácticos señalados en la norma". Para el recurrente la norma que acusa como infringida por su errónea interpretación era aplicable al caso; sin embargo, expone que el Tribunal de instancia le otorga un sentido distinto, al indicar que la accionante si debía devolver los valores que por supresión de puestos. Para el recurrente la accionante no tenía la obligación de devolver estos valores.

V

PROBLEMA JURÍDICO

El presente recurso de casación está orientado a decidir si la sentencia dictada con fecha 28 de septiembre del 2020, a las 16h23, por el Tribunal de instancia ha incurrido en el vicio establecido en la causal primera, por el vicio de indebida aplicación del artículo 15 de la LOSCCA, falta de aplicación de la Disposición General Segunda de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas; y, errónea interpretación del tercer inciso del artículo 8 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y por la causal QUINTA por falta de motivación.

VI

ANÁLISIS DEL TRIBUNAL DE CASACIÓN

6.1.- La casación es un recurso extraordinario que tiene como objetivo la correcta aplicación e interpretación de las normas de derecho, sean sustanciales o procesales, que han sido usadas u omitidas en la sentencia o auto, materia del recurso, que han sido emitidas por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo o Contencioso Tributario, así como por las Salas de las Cortes Provinciales. La doctrina es coincidente y así lo ha señalado esta Corte Nacional, que entre los propósitos sustanciales de la casación, se encuentra el control efectivo de la legalidad de las sentencias de única y de última instancia, que provengan de tribunales distritales y cortes provinciales, expedidas en juicios de conocimiento; control que se orienta a la indispensable unificación de la jurisprudencia y, desde luego, a la aplicación correcta del ordenamiento jurídico pertinente; es por eso que el recurso de casación es restablecedor del imperio de la norma jurídica que ha sido infringida por el auto o sentencia reprochadas. Cumple por eso, con hacer efectivo el principio de seguridad jurídica y de juridicidad propio del Estado constitucional de derechos y justicia. (Resolución No. 171-2015 de 13 de mayo de 2015, Resolución No. 159-2015 de 30 de abril de 2015, Resolución No. 157-2015 de 30 de abril de 2015, todas de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia).

6.2.- También es importante recalcar que el recurso de casación es un medio impugnatorio de las sentencias o autos que, dentro de procesos de conocimiento, expiden, entre otros órganos judiciales, los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo; desde luego que los autos se refieren a aquellos que ponen fin a los procesos judiciales y que en la práctica tienen fuerza de sentencias; por tanto, no corresponde, al orden de los recursos ordinarios que regulan actividades procesales de

instancia; de ahí que la casación corresponda a la clase de recursos extraordinarios, que se orienta a que un tribunal de casación pueda hacer el control de legalidad de la sentencia o auto al que se ataca; es por ello que no solo la doctrina y la jurisprudencia, sino esencialmente la misma ley, establece una serie de formalidades que deben ser cumplidas de manera estricta con la técnica jurídica que cada causal y los modos de infracción que estas contienen exigen; técnica que tiene ver con el razonamiento lógico-jurídico que permita demostrar la existencia de los yerros que el casacionista, aduce, vician al auto o sentencia que reprocha; el recurso de casación por su propia excepcionalidad establece taxativamente los casos y los yerros que potencialmente pueden afectar a una decisión judicial, sin que, quien usa el recurso pueda promoverlo por causas distintas a las determinadas puntualmente en el ordenamiento jurídico. (*Resolución No. 2020-714 de 21 de septiembre de 2020 de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia*)

6.3.- Humberto Enrique Tercero Bello Tabares, en su obra “La Casación Civil”, sobre el carácter extraordinario del recurso de casación, señala que: *“como medio de impugnación judicial, se inscribe en las características de los llamados recursos extraordinarios, ya que en teoría, se trata de un medio de impugnación que se produce con menor frecuencia y con cierto grado de dificultad dentro del marco del proceso jurisdiccional, producto de su exigencia técnica, no solo en cuanto a su ejercicio, sino en cuanto a su admisión, limitado a causas o motivos determinados y taxativos, de manera que además de la injusticia o defectuosidad, para el ejercicio del recurso de casación que exige un motivo o error, donde inicialmente, solo se fiscaliza la decisión impugnada –excepcionalmente los actos de las partes– y tiene limitantes en cuanto a la cuestión de hecho y probatoria, de manera que el Tribunal de Casación tiene sus poderes competencia! de conocimiento limitativo a los motivos del recurso que se hayan delatado, como es el típico caso de la casación.”* (Bello Tabares, H. E. T. (2017). La casación civil. Tomo I. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez. Pag. 351).

6.4.- Causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, cuando la sentencia o auto no contuvieren los requisitos exigidos por la Ley o en su parte dispositiva se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles.

6.4.1.- Esta causal procede cuando la sentencia o auto no contuviere los requisitos exigidos por la ley o, en su parte dispositiva, se hayan adoptado decisiones contradictorias o incompatibles. Debe tenerse en cuenta que la sentencia es la providencia judicial mediante la cual el o los juzgadores, resuelven en su totalidad el fondo del asunto controvertido puesto a su conocimiento; por tanto, su contenido es único e íntegro y debe ser estimado en ese rigor procesal; entendiéndose que su parte expositiva esboza un resumen de la materia que forma parte de la controversia; que su parte considerativa, contiene la motivación, en la que se halla el análisis de lo demandado, la confrontación con las oposiciones formuladas en la contestación y sus consecuentes excepciones; la valoración probatoria, lo que permite al juzgador establecer la verdad material que arroja el proceso judicial; para luego tomar las normas jurídicas que corresponden ser aplicadas a esos hechos a fin de solucionar el problema jurídico de la controversia; subsunción con la cual, se obtiene como resultado la emisión del pronunciamiento judicial que se encuentra en la parte resolutive. En ese contexto, la sentencia es el producto de la adecuación de los hechos con el derecho pertinente.

6.4.2.- Respecto a la causal quinta, la Corte Nacional de Justicia a través de la Sala Especializada de la Familia, Niñez y Adolescencia en su Resolución número 360-2012, dentro del juicio No. 251-2012, ha señalado lo siguiente: *“(…) Al respecto es necesario recordar que la causal quinta del artículo 3 de la Ley de la materia, es conocida por la doctrina como ‘CASACIÓN EN LA FORMA’, pues se refiere a los vicios que afectan a la sentencia, en cuanto tiene que ver con su estructura propiamente dicha y*

con la coherencia o relación lógica de su contenido. La estructura, se refiere a los requisitos que exigidos por La ley, debe contener toda sentencia, y que, según Fernando de la Rúa, son: '...a) elementos subjetivos o individualización de los sujetos a quienes alcance el fallo; b) enunciación de las pretensiones; c) motivación de la sentencia, que configura el tema más amplio y trascendental de estas reflexiones, d) parte resolutive; e) fecha y firma' (Teoría General del Proceso, Ediciones De palma, Buenos Aires, 1991, p. 144) Mientras que la coherencia o relación lógica de su contenido, atañe a las decisiones adoptadas en ella, las que pueden ser contradictorias o incompatibles." (Resolución No. 360-2012, Juicio 251-2012, publicada en el Registro Oficial, Edición Jurídica No. 22, de 29 de abril del 2016).

6.4.3.- La causal contiene tres vicios que han sido reconocidos por las sentencias de las distintas Salas Especializadas de la Corte Nacional de Justicia y antes, por la Corte Suprema de Justicia; a saber: i) defectos en la conformación de la sentencia o auto recurrido; los cuales se refieren a la ausencia de los requisitos que deben observarse para dictar una sentencia. Requisitos que constituyen exigencias que deben ser cumplidas por los juzgadores; como es el caso de la determinación del órgano judicial que la emite, su fecha; firma de los jueces que la profieren; referencia a la traba de la litis, decisión sobre las excepciones; pronunciamiento sobre la valoración de la prueba, entre otros. ii) la falta o defectos en la motivación de la sentencia, que se producen por ausencia de ella, por deficiencia o inadecuada subsunción entre los hechos y el derecho. Aspecto que tampoco ha sido alegado por el casacionista; y, iii) por incongruencia en la parte dispositiva del fallo, la cual se produce cuando en la parte resolutive de la decisión judicial, se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles, aspectos que, son precisamente los alegados por la entidad recurrente.

6.4.4.- La "falta de motivación" hecha al amparo de la causal quinta del art. 3 de la ley de la materia, produciría la nulidad de la sentencia, al tenor de lo ordenado en el art. 76, numeral 7, literal l) de la Constitución de la República, motivo del recurso. Dicha norma establece que: "*Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados*".

6.4.5.- De la norma constitucional transcrita, se evidencia la importancia que tiene la motivación de las resoluciones en general y de las sentencias en particular; motivar a la luz del desarrollo jurisprudencial, consiste en la operación lógica de confrontar con suficiencia los hechos controvertidos con el derecho aplicable, pues la motivación constituye un elemento intelectual, de contenido crítico, valorativo y lógico, que consiste en el conjunto de razonamientos de hecho y de derecho en que el juez apoya su decisión. Su exigencia es una garantía de justicia a la cual se le ha reconocido jerarquía constitucional, como derivación del principio de inviolabilidad de la defensa en juicio. La motivación de la sentencia es uno de los elementos fundamentales en el control de la legalidad. Por consiguiente, actúa como un elemento de prevención y control frente a la arbitrariedad.

6.4.6.- La Corte Constitucional del Ecuador, en su sentencia No. 069-SEP-CC en el caso No. 1883-13-EP, de 9 de marzo de 2016 sobre el requisito de lógica como parte de la motivación de las sentencias señaló que se relaciona: "*no solo con la coherencia y concatenación que debe existir entre las premisas y la conclusión final, sino también con la carga argumentativa que debe existir por parte de la autoridad en los razonamientos, afirmaciones y finalmente en la decisión que vaya a adoptar.*" (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 069-SEP-CC en el caso No. 1883-13-EP, de 9 de

marzo de 2016). En este sentido, la misma Corte Constitucional, en su Sentencia No. 101-16-SEP-CC en el caso No. 0340-12-EP, sobre el parámetro de lógica determinó que: “... *consiste en la coherencia e interrelación que debe existir entre las premisas fácticas del caso concreto, las cuales deben estar estrictamente ligadas a las normas que se aplican con la conclusión final, que forja como resultado la decisión judicial...*” (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 101-16-SEP-CC, caso N.º 0340-12-EP).

6.4.7.- Sobre la razonabilidad, cabe destacar que la Corte Constitucional del Ecuador, en su sentencia No. 064-16S-SEP-CC, de 2 de marzo de 2016, señaló lo siguiente: “*la razonabilidad debe ser entendida como un juicio de adecuación de la resolución judicial respecto a los principios y normas consagrados por el ordenamiento jurídico, particularmente con aquellos contenidos en la Constitución de la República, de modo que se muestre que el criterio del juzgador se fundamenta en normas e interpretaciones que guardan conformidad con la Norma Suprema y demás cuerpos legales, y no en aspectos que colisionen con las fuentes de derecho, precautelando de esta manera la supremacía constitucional y la vigencia del ordenamiento jurídico*”. Finalmente, sobre el requisito de comprensibilidad, la misma Corte Constitucional en su sentencia No. 227-12-SEP-CC de 21 de junio de 2012 manifestó lo siguiente: “*Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.*”

6.4.8.- Del texto de la sentencia dictada el día 28 de septiembre del 2020, a las 16h23, por el Tribunal de instancia, se observa que la demanda propuesta por la señora Bélgica Guadalupe Guerrero Cañas es aceptada de forma parcial y como consecuencia de ello, se declara la ilegalidad de la resolución s/n de fecha 25 de marzo de 2009, las 10h00, emitida por la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público y por otra parte, se confirma la legalidad del oficio No. SENRES-D.A.-2008-0006134 de 03 de octubre de 2008, suscrito por el Secretario Nacional Técnico de la SENRES, sin que se advierta que para llegar a esta conclusión el Tribunal no haya hecho uso de las normas, principios jurídicos y elementos probatorios aportados por las partes procesales.

6.4.9.- Esta Sala observa que en el presente caso, el Tribunal de instancia realizó una motivación basándose en los fundamentos de derecho, los antecedentes de hecho y realizó una explicación de los mismos, cumpliendo de esta manera, con los parámetros mínimos de la motivación jurídica, establecidos por la Corte Constitucional en sus sentencias No. 1128-13-EP/19, caso No. 1128-13-EP de 10 de septiembre de 2019; y No. 1892-13-EP/19, caso No. 1892-13-EP de 10 de septiembre de 2019, en la que se precisa lo siguiente: “*Al respecto, vale resaltar que la motivación no depende de una determinada extensión ya que, en ningún caso, supone un razonamiento judicial exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos ni una agotadora explicación de argumentos y razones, resultando perfectamente posible una fundamentación concreta*” Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1892-13-EP-CC de 10 de septiembre del 2019, caso No. 1892-13-EP/19).

6.4.10.- El casacionista ha sustentado su recurso en virtud del anterior precedente jurisprudencial, que establecía a la lógica, razonabilidad y comprensibilidad como parámetros de la motivación; sin embargo, esta Sala destaca que la Corte Constitucional del Ecuador ha emitido jurisprudencia reciente donde ha establecido que la motivación de una autoridad pública debe reunir ciertos “*elementos argumentativos mínimos*” para que sea *suficiente*; para el efecto, la estructura mínima de la motivación de los actos jurisdiccionales deben componerse de: 1) la enunciación de las normas o principios jurídicos en los que se fundamenta lo resuelto; 2) la enunciación de los hechos del caso; y, 3) la explicación de la pertinencia de la aplicación de las normas a los antecedentes de hecho. En ese

sentido, se considera que la argumentación jurídica tiene una estructura mínimamente completa, cuando está compuesta con una *fundamentación normativa suficiente*, esto es, debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la resolución del caso, así como la justificación de su aplicación a los hechos del asunto que se ventila; y, una *fundamentación fáctica suficiente*, es decir, el juzgador justifica los hechos probados en virtud del análisis de las pruebas. (Sentencia 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021). Criterio que ha sido acogido por la Corte Nacional de Justicia en varios de sus fallos.

6.4.11.- En razón de lo expuesto, esta Sala aprecia que el Tribunal de instancia ha basado su motivación en la relación de los hechos, normas y principios jurídicos que de forma lógica, razonada y sistémica, han sido consignados en la parte considerativa del fallo impugnado, lo que le ha permitido concluir en la aceptación parcial de la demanda, al considerar que: i) la Resolución S/N de 25 de marzo de 2009 que niega el recurso de reposición presentado por la accionante ante la administración y que ratifica el Oficio No. SENRES-D.A-2008-0006134 de 3 de octubre del 2008, con el que se dispuso el registro de la accionante en la base de datos para impedir el ejercicio de cargo público, ha sido emitido de manera extemporánea; por lo que, concluye en su ilegalidad, al no haberse dictado conforme el artículo 175 del ERJAFE, y ii) la accionante no acreditó que haya devuelto el valor que recibió por concepto de indemnización por la supresión de su partida; indicando que, a la fecha de la expedición del Oficio No. SENRES-D.A-2008-0006134 de 3 de octubre del 2008 se encontraba vigente la LOSCCA. En tal sentido, la sentencia fiscalizada mantiene una coherencia entre lo establecido por la legislación vigente y los hechos fácticos que obran del proceso, lo que ha permitido llegar a una conclusión clara sobre los puntos controvertidos motivo de estudio para el Tribunal de instancia, lo que hace que la misma sea suficiente y se ajuste a la Constitución y a la ley, por lo que, el recurso de casación, por este extremo, no puede prosperar.

6.5.- Causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, cuando exista aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva

6.5.1.- Esta Sala estima importante referirse al alcance de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación que consiste en: *“Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva.”* Esta causal se refiere a una infracción sustancial del ordenamiento jurídico: el error *in iudicando in jure*, cuando a causa de no haberse entendido apropiadamente el sentido jurídico del caso sometido a decisión, se aplica a éste una norma diferente a la que debió en realidad aplicarse, ya sea por “falta de aplicación”, es decir, se deja de aplicar normas que necesariamente debían ser consideradas para la decisión o por “aplicación indebida” de las normas, cuando ha sido entendida rectamente en su alcance y significado, pero se la ha utilizado para un caso que no es el que ella contempla; o se la concede a la norma aplicable un alcance equivocado por “errónea interpretación”, cuando la norma aplicada es la adecuada para el caso, y no obstante se la ha entendido equivocadamente, dándole un alcance que no tiene. Se da pues, por parte del juzgador de instancia, un falso juicio de derecho sobre la norma y, por tanto, la sentencia debe ser casada, porque declara una falsa voluntad de la normativa estatal. A modo de reflexión final: la falta de aplicación consiste en “un error de existencia”; la aplicación indebida entraña “un error de selección”; y, la errónea interpretación equivale a “un error del verdadero sentido de la norma”.

6.5.2.- La Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la *ex* Corte Suprema de Justicia, en la Resolución No. 192 de 24 marzo de 1999, juicio No. 84-98, publicada en el Registro Oficial Suplemento 211 de

14 de junio de 1999, con respecto a esta causal, señaló lo siguiente: “*Se trata de la llamada transgresión directa de la norma legal en la sentencia, y en ella no cabe consideración respecto de los hechos, pues se parte de la base que es correcta la apreciación del Tribunal ad-quem sobre el valor de los medios de prueba incorporados al proceso, por lo que corresponde al tribunal de casación examinar, a base de los hechos considerados como ciertos en la sentencia, sobre la falta de aplicación, aplicación indebida o errónea interpretación de los artículos citados por el recurrente.*”

6.5.3. La casacionista en su recurso argumentó que existe una **indebida aplicación del artículo 15 de la LOSCCA, que provocó una falta de aplicación de la Disposición General Segunda de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas.** Es necesario indicar que la indebida aplicación se caracteriza por un error en la selección de la norma que puede dar solución jurídica a la controversia procesal, el cual ocurre cuando el juzgador ha hecho un análisis adecuado de los hechos, identificando con precisión la premisa mayor constituida por los hechos probados en el juicio, verdad material a la que pertinentemente debe aplicarse la norma jurídica llamada a la mencionada solución. Es por ello que es necesario que en la fundamentación de fondo del recurso de casación se determine: i) cuál es la norma sustantiva infringida; ii) si esta ha sido usada en la sentencia o auto recurrido; iii) por qué esa norma no es la pertinente para dar solución al problema jurídico; iv) cuál es la norma jurídica llamada a dar solución al problema jurídico y las razones para ello.

6.5.4.- La casacionista ha identificado al artículo 15 de la LOSCCA como la norma indebidamente aplicada por el Tribunal de instancia, que señalaba lo siguiente: “*Art. 15.- Prohibición de reingreso al sector público.- Salvo el caso de renuncia voluntaria, no podrán reingresar a laborar en ninguna entidad u organismo de los señalados en el artículo 101 de esta Ley, quienes hubieren sido indemnizados por efectos de la cesación de funciones, por la supresión de su puesto de trabajo, por la compra de su renuncia o cualquier otra modalidad.*” Asimismo, de la revisión de la sentencia se verifica que la norma si fue usada por el Tribunal de instancia para resolver el objeto de la controversia (ordinal décimo), argumenta la recurrente que la norma llamada a resolver el problema jurídico era la Disposición General Segunda de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, porque estaba vigente a la fecha en la que se le otorgó el nombramiento como funcionaria de carrera.

6.5.5.- De la sentencia impugnada, se colige que el Tribunal de instancia al realizar el control de legalidad del acto administrativo contenido en el Oficio No. SENRES- D.A.-2008-0006134 de 03 de octubre de 2008, en el que se dispuso el registro de la accionante en la base de datos de quienes estaban impedidos para ejercer cargo público, al no haber devuelto los valores por concepto de indemnización por la supresión de su partida, se encontraba vigente la LOSCCA, publicada en el Registro Oficial No. 16 del 12 de mayo de 2005, por lo que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 15 de la referida norma, si la señora Bélgica Guadalupe Guerrero Cañas reingresaba al sector público, debía devolver los valores que le fueron consignados en razón de la supresión de su partida ocasionada en 1998.

6.5.6.- Se evidencia, además que, para desvirtuar las presunciones de legitimidad del acto administrativo contenido en el Oficio No. SENRES- D.A.-2008-0006134 de 03 de octubre de 2008, la casacionista en instancia no argumentó la vigencia de la norma al otorgamiento de su nombramiento, para que el Tribunal analice la aplicación o no de la Disposición General Segunda de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, la recurrente en instancia centró sus argumentos en la no obligación de devolver el valor recibido como indemnización por concepto de supresión de su partida, porque desde que dejó de laborar en el Ministerio de Finanzas, hasta su reingreso, el valor de su última remuneración, multiplicado por ese período de tiempo, a su criterio habría sumado el valor

correspondiente a la indemnización.

6.5.7.- Por lo anteriormente expuesto, se verifica que el Tribunal de instancia aplicó debidamente el artículo 15 de la LOSCCA; por cuanto, era la norma que se encontraba vigente al momento de expedir el acto administrativo sujeto de control de legalidad, sin que del recurso se aprecie justificación alguna sobre la aplicación de la Disposición General Segunda de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, vigente a la fecha en la cual se habría otorgado el nombramiento a la accionante; por lo tanto, el recurso de casación no puede prosperar por este extremo.

6.5.8.- Sobre la errónea interpretación del tercer inciso del artículo 8 del Reglamento de la LOSCCA. Es importante precisar que cuando el casacionista alega este yerro está en la obligación de explicar lo siguiente: **(i)** ¿Cuál es la norma sustantiva infringida?; **(ii)** si es la pertinente para dar solución al problema jurídico; **(iii)** ¿Cuál es la interpretación que el juzgador dio a esa norma?, explicando ese razonamiento judicial; **(iv)** explicar el método de interpretación que usó en la decisión judicial; **(v)** determinar por qué razón esa interpretación no es la que corresponde y por qué el método usado o las reglas propias de éste no son las adecuadas al caso; y, **(vi)** para luego establecer cuál es la interpretación que debió darse a la norma, cuál es el método de interpretación o la correcta aplicación de sus reglas, a fin de concluir con el razonamiento lógico-jurídico que viabilice un entendimiento claro y preciso que demuestre la existencia del vicio acusado y de este modo de infracción.

6.5.8.- La casacionista identificó al tercer inciso del artículo 8 del Reglamento a la LOSCCA, como la norma sustantiva que el Tribunal de instancia interpretó de manera equivocada, que puntualmente decía: *“Quienes recibieron indemnizaciones por supresión de puestos y no hubieren reingresado a prestar sus servicios hasta antes de la vigencia de la LOSCCA, para poder ejercer un nuevo puesto público deberán devolver el valor de la misma. Si fueren a ocupar un puesto de libre nombramiento y remoción, de los señalados en el literal b) del Art. 93 de la LOSCCA, no efectuarán devolución alguna.”* La norma indicaba que quienes cesaron en funciones y en recibieron una indemnización por ese concepto o por una supresión de partida, antes de la vigencia de la LOSCCA, podían reingresar al sector público, devolviendo el valor que recibieron. También establece que cuando se traten de puestos de libre nombramiento y remoción no deben realizar la devolución de los valores, en este sentido, el casacionista argumenta que no tenía la obligación de efectuar la devolución de los valores que recibió por la supresión de su puesto de trabajo.

6.5.9.- El objeto de la controversia se centró en el control de legalidad de la resolución s/n de fecha 25 de marzo de 2009, las 10h00, emitida por la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público; a través de la cual se negó el recurso de reposición planteado por la accionante en contra del oficio No. SENRES-D.A.-2008-0006134 de 03 de octubre de 2008; el cual a su vez revocó el oficio No. SENRES-DA-2008 0003913 de 26 de junio de 2008, y en consecuencia dispuso el registro en la SENRES de la accionante en la base de datos de impedidos de ejercer cargo público. De la sentencia impugnada se aprecia que el Tribunal de instancia tomó en cuenta el tercer inciso del artículo 8 del Reglamento a la LOSCCA, para explicar que la SENRES habría advertido el cumplimiento de una de las circunstancias para habilitarla al ejercicio de un cargo público, empero, no se señalaba sobre si la accionante devolvió o no los valores que recibió por motivo de la supresión de su puesto de trabajo, condición con la cual podía ejercer cualquier cargo público o que esa habilitación tenía como fin el ocupar un cargo de libre nombramiento y remoción.

6.5.10.- Si bien el casacionista explica cuál fue la interpretación que realizó el Tribunal de la norma sustantiva, cuál es la interpretación que su criterio es la correcta y la posible trascendencia del yerro

alegado, este Tribunal colige de la sentencia impugnada, que la interpretación de la norma fue la adecuada, determinando que la accionante al no justificar la devolución de los valores que recibió por la supresión de su puesto, se encontraba impedida de reingresar a laborar en el sector público, con excepción de los cargos de libre nombramiento y remoción; por lo tanto, la casacionista no ha logrado justificar con una razonamiento lógico-jurídico la existencia del vicio acusado y de este modo de infracción.

6.5.11.- Por las consideraciones expuestas, esta Sala Especializada concluye que el recurso de casación no puede prosperar.

VII DECISIÓN

Por lo expuesto, sin que sea necesario realizar otras consideraciones, esta Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, resuelve:

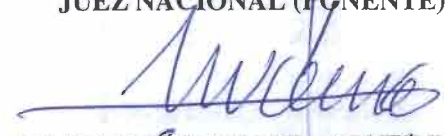
7.1.- Rechazar el recurso de casación interpuesto por la señora Bélgica Guadalupe Guerrero Cañas.

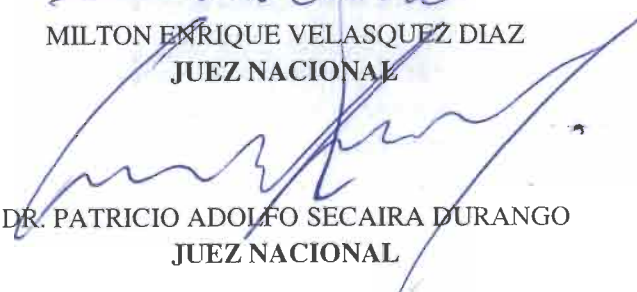
7.2.- En consecuencia, **no casa** la sentencia dictada el día 28 de septiembre del 2020, a las 16h23, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha. Notifíquese y devuélvase. -

Resumen de fácil comprensión

En el presente caso, se resolvió rechazar el recurso de casación planteado por la accionante, por cuanto, el Tribunal verifica que la sentencia impugnada contiene una fundamentación fáctica y normativa suficiente y no se ha logrado justificar la indebida aplicación y errónea interpretación de norma sustantiva.


RACINES GARRIDO FABIÁN PATRICIO
JUEZ NACIONAL (PONENTE)


MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ
JUEZ NACIONAL


DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO
JUEZ NACIONAL



RAZON correspondiente al Juicio No. 1781120130042(22374373)

RAZÓN: Siento por tal que el día de hoy 19-10-2023 a las 11h35, se entrega el presente proceso, al despacho de Secretaría, para ser notificado, el cual data de viernes 13 de octubre del 2023, a las 09h47. CERTIFICO.-

Quito 19-10-2023

Dra. Ivonne Guamani León
SECRETARIA RELATORA







-44-
cuarenta y cuatro

215585462-DFE

En Quito, jueves diecinueve de octubre del dos mil veinte y tres, a partir de las once horas y cincuenta y cuatro minutos, mediante boletas judiciales notifiqué la SENTENCIA que antecede a: GUERRERO CAÑAS BELGICA en la casilla No. 5425 y correo electrónico gpoveda777@hotmail.com, galopoveda67@gmail.com, notificacionescorallawyers@gmail.com, bacaabogados@andinanet.net; en la casilla No. 288. MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS en la casilla No. 1735 y correo electrónico ministerio.ministerio17@foroabogados.ec, luis.rosero17@foroabogados.ec, esalazar@finanzas.gob.ec; MINISTERIO DE TRABAJO en la casilla No. 1840 y correo electrónico daj_patrocinio@trabajo.gob.ec, vanessa_villacres@mrl.gob.ec, coordinacionjuridica@mrl.gob.ec, carlos_cisneros@mrl.gob.ec, en el casillero electrónico No. 1768150940001 del Dr./Ab. MINISTERIO DE TRABAJO/VINUEZA JARRIN SINDEL MARA/ RODRIGUEZ REYES LUIS GUILLERMO; en la casilla No. 1473 y correo electrónico andresf.ramonc@gmail.com, daj_patrocinio@trabajo.gob.ec, andres_ramon@trabajo.gob.ec, patricio_donoso@trabajo.gob.ec, en el casillero electrónico No. 1723433874 del Dr./Ab. ANDRÉS FERNANDO RAMÓN CASTILLO; PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO en la casilla No. 1200 y correo electrónico secretaria_general@pge.gob.ec, marco.proanio@pge.gob.ec, alexandra.mogrovejo@pge.gob.ec. Certifico:

DRA. IVONNE MARLENE GUAMANI LEON
SECRETARIA RELATORA



