EDICIÓN JURÍDICA

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA

# FUNCIÓN JUDICIAL Y JUSTICIA INDÍGENA

## CORTE NACIONAL DE JUSTICIA

## SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:

## RESOLUCIONES Y JUICIOS

**01803-2019-00324, 17801-2010-0607, 09801-2012-0664, 17741-2016-0564**

Año II - Nº 416 - 49 páginas
Quito, martes 10 de noviembre de 2026

FUNCIÓN JUDICIAL

171742395-DFE

Juicio No. 01803-2019-00324 RESOLUCION N° 240-2022

**JUEZ PONENTE: MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ, JUEZ NACIONAL (PONENTE)**

**AUTOR/A: MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ**

**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.** Quito, martes 15 de marzo del 2022, las 10h55. **VISTOS:** El Tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conformado por los Jueces Nacionales Milton Velásquez Díaz, Fabián Racines Garrido e Iván Larco Ortuño, dicta la siguiente sentencia dentro de la causa No. **01803-2019-00324**:

## I. Conformación y competencia de la Sala

1.1. Esta Sala está integrada por los jueces Milton Enrique Velásquez Díaz, Fabián Patricio Racines Garrido, Patricio Adolfo Secaira Durango e Iván Rodrigo Larco Ortuño. Su conformación resultó de tres sucesos:

1. El nombramiento de jueces efectuado por el Pleno del Consejo de la Judicatura mediante Resolución Nº. 008-2021 de 28 de enero de 2021;

2. La organización de las salas especializadas hecha por el Pleno de este organismo mediante Resolución Nº. 02-2021 de 5 de febrero de 2021; y,

3. Los encargos realizados por el doctor Iván Saquicela Rodas, presidente de la Corte Nacional de Justicia, mediante Oficios Nº. 115-P-CNJ-2021 y 113-P-CNJ-2021, respectivamente a los jueces Iván Rodrigo Larco Ortuño y Patricio Adolfo Secaira Durango.

1.2. Tiene competencia para conocer y resolver los recursos de casación interpuestos dentro de las causas en materia administrativa, de conformidad con el artículo 185.1 del Código Orgánico de la Función Judicial, en concordancia con los artículos 184.1 de la Constitución y 269 del Código Orgánico General de Procesos (ª COGEPº ).

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ C=EC L=QUITO CI 0922810874

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO C=EC L=QUITO CI 0601356215

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por FABIAN PATRICIO RACINES GARRIDO C=EC L=QUITO CI 1711903094

1.3. En este caso, el sorteo electrónico de 30 de junio de 2021 radicó la competencia para resolver el presente recurso de casación en el Tribunal conformado por los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz (ponente), Fabián Racines Garrido e Iván Larco Ortuño.

## II. Antecedentes

2.1. El 6 de agosto de 2019, Armando Ramiro Ochoa Morocho y Carmen Eloisa Roldán Bravo demandaron daños y perjuicios contra la Casa de la Cultura Ecuatoriana ª Benjamín Carrión º, la Casa de la Cultura Ecuatoriana ª Benjamín Carrión º Núcleo Morona Santiago (ª Casa de la Cultura Morona º) y la Procuraduría General del Estado por una deficiente prestación del servicio de transporte que ±a su criterioÐ produjo el fallecimiento de su hija. En el ámbito de la responsabilidad extracontractual del Estado, los actores reclamaron una indemnización de USD 335 885 por daño moral.

2.2. Mediante sentencia de 17 de septiembre de 2020, las 15h04, la Sala Única del Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca (ª TDCA de Cuenca º) aceptó parcialmente la demanda y ordenó que la Casa de la Cultura Morona pague USD 30 000 a los actores en concepto de indemnización.

2.3. Inconforme con lo resuelto por el TDCA de Cuenca, la Casa de la Cultura Morona y la Procuraduría General del Estado interpusieron individualmente recurso de casación el 20 de octubre y 9 de noviembre de 2020.

2.4 Elevado el expediente a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, los recursos interpuestos fueron admitidos en auto de 15 de diciembre de 2020, las 14h15, dictado por la Conjueza Nacional Hipatia Ortiz; y, sorteado electrónicamente a este Tribunal el 30 de junio de 2021.

2.4. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 272 del COGEP, se celebró audiencia de fundamentación del recurso, de manera telemática, el 24 de febrero de 2022 a las 14h30; en la cual los miembros del Tribunal decidieron por unanimidad (i) declarar el abandono del recurso interpuesto por la Procuraduría General del Estado y (ii) rechazar la casación interpuesta por la Casa de la Cultura Ecuatoriana ª Benjamín Carrión º Núcleo Morona Santiago. En mérito de lo dispuesto en el artículo 93 *ibídem*, se emite la resolución escrita motivada al tenor de las consideraciones que se expresan a continuación.

## III. Validez procesal

3.1. No se observa la omisión de solemnidades sustanciales en la tramitación del presente recurso, ni violación alguna del derecho a la defensa de las partes. Tras haber verificado que este proceso se ha tramitado con regularidad y que ninguna de las partes ha alegado vulneraciones de derechos procesales, se declara su validez.

## IV. Análisis

### 1. El efecto de la inasistencia de la Procuraduría General del Estado, como casacionista, a la audiencia de fundamentación del recurso

4.1. El artículo 4 del COGEP establece que la sustanciación de los procesos en todas las instancias, fases y diligencias se desarrollarán mediante el sistema oral. Asimismo, el artículo 18 del COFJ reconoce el principio de oralidad. De ahí que, para garantizar la oralidad, inmediación, celeridad y eficacia procesal, el artículo 272 COGEP requiere que los casacionistas fundamenten su recurso en audiencia. De tal forma que, acorde al numeral 1 del artículo 87 *ibídem,* quien propone una solicitud ± como el recurso de casaciónÐ y no asistiere, su inasistencia se entenderá como abandono.

4.2. En el presente caso, la audiencia para la fundamentación del recurso fue debidamente convocada mediante auto de 16 de febrero de 2022 a las 10h35, notificado a las partes intervinientes el 18 del mismo mes y año (foja 22). Sin embargo, no asistió representante alguno por la Procuraduría General del Estado. Esta inasistencia debe tener los mismos efectos que el abandono del recurso, de conformidad con el numeral 1 del artículo 87 del Código Orgánico General de Procesos.

### 2. Causal cuarta de casación propuesta por la Casa de la Cultura Morona

4.3. La causal de casación establecida en el numeral 4 del artículo 268 del COGEP trata la llamada *violación indirecta* de la ley sustantiva. Para que prospere, los pronunciamientos reiterados de esta Corte han establecido cinco requisitos: (i) la indicación de la normas de valoración de la prueba que a criterio del recurrente ha sido violentada; (ii) la forma en que se ha incurrido en la infracción, esto es, si es por aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación; (iii) la indicación del medio de prueba en que se produjo la infracción; (iv) la infracción de una norma de derecho ya sea por equivocada aplicación o por no aplicación; y, (v) una explicación lógica y jurídica del nexo causal entre la primera infracción (norma de valoración de la prueba) y la segunda infracción de una norma sustantiva o material.[1]

1 Resolución No. 44-2013, juicio 767-2011, 25 de enero de 2013; resolución No. 568-99, juicio 109-98, 29 de diciembre de 1999; Resolución No. 178, juicio 116-99, 30 de noviembre de 1999.

4.4. En este caso, la casacionista pretende que se case la sentencia del TDCA de Cuenca por la *falta de aplicación* de los preceptos jurídicos de valoración probatoria establecidos en los artículos 160, 161 y 165 del COGEP. A su criterio, el TDCA de Cuenca cometió un error cuando le dio valor probatorio a la versión libre y voluntaria que rindió el chofer del vehículo de la Casa de la Cultura Morona dentro de una investigación penal por la muerte culposa de, entre otras personas, la hija de los actores. Sustenta esta alegación en dos motivos: (i) la falta de conducecia de la versión libre y voluntaria, ya que carece de aptitud jurídica para dar por probado hecho alguno en razón de que no es un medio de prueba reconocido por la ley; y, (ii) la versión fue incorporada al proceso como una prueba para mejor resolver, sin que la Casa de la Cultura Morona pudiese ejercer su derecho a contradecirla.

4.5. La primera razón alegada por la casacionista se relaciona con la supuesta infracción del artículo 161 del COGEP que establece el principio de conducencia de la prueba; y, la segunda, con la del artículo 165 del COGEP sobre el derecho de contradicción de la prueba. Ambas cuestiones habrían, además, violado el artículo 160 del COGEP que obliga al juzgador a rechazar la prueba inconducente y que resta eficacia a la prueba actuada sin la oportunidad de contradecir. Producto de la *falta de aplicación* de dichos preceptos de valoración probatoria, la casacionista señala que se produjo la violación de la norma de la derecho contenida en el artículo 330 del Código Orgánico Administrativo.

4.6. Por otro lado, Armando Ramiro Ochoa Morocho y Carmen Eloisa Roldán Bravo se oponen al recurso de casación de la Casa de la Cultura Morona. En lo principal, argumentan que la versión libre y voluntaria del chofer fue actuada como prueba para mejor resolver, de conformidad con el artículo 168 del COGEP, y que fue valorada como prueba documental en conjunto con otras pruebas. En este sentido, resaltan que la versión libre y voluntaria no fue la única prueba en la que el TDCA de Cuenca basó su decisión.

4.7. Bajo este contexto, el presente Tribunal analizará la procedencia de la causal cuarta del artículo 268 del COGEP. Dado que es una causal compuesta, primero se verificará si existe una infracción de los preceptos de valoración probatoria; y sólo de hacerlo, se procederá a revisar si eso provocó o no una violación de normas de derecho.

4.8. En relación a la supuesta violación del principio de conducencia de la prueba, recogido en el artículo 161 del COGEP, este Tribunal observa que no se configura una proposición jurídica completa que ofrezca elementos suficientes para que prospere la causal cuarta de casación.

4.9. Para comprender en qué consiste la proposición jurídica completa, debemos atenernos, principalmente, a la estructura de las normas. Toda norma jurídica de derecho contiene dos partes: una hipótesis y una consecuencia jurídica. La falta de una de estas partes provoca que la norma se encuentre incompleta. Ante ello, el recurrente debe completarla a través de la invocación de otras

normas. Así, obtiene una proposición jurídica completa.[2]

4.9. Entonces, cuando el recurrente fundamenta la casación, debe indicar todas las normas que integran la proposición jurídica completa.[3] Sin ello, su recurso no puede prosperar en fase de sustanciación. Esto se debe a que los jueces casacionales están impedidos de revisar oficiosamente el fallo, aniquilándolo por la violación de normas que no fueron invocadas expresamente en el recurso, aunque completarían la proposición jurídica.[4]

4.10. El primer inciso del artículo 161 del COGEP se limita a conceptualizar la conducencia de la prueba como *"la aptitud del contenido intrínseco y particular para demostrar los hechos que se alegan en cada caso"*. En conjunto con el artículo 160 del COGEP, alegado por la casacionista, se tiene que la consecuencia jurídica de la falta de conducencia es el rechazo de la prueba por parte del juzgador. Sin embargo, la hipótesis fáctica de *"falta de conducencia"* requiere la invocación de otras normas que permitan determinar porqué determinada prueba, en el caso concreto, carece de aptitud intrínseca para demostrar los hechos.

4.11. En el presente caso, tratándose de una versión libre y voluntaria rendida dentro de una investigación previa penal, la casacionista debía traer a colación las disposiciones jurídicas que regulan dicha clase de acto jurídico y que hagan referencia a su peso probatorio.

4.12. Además, la audiencia de fundamentación del recurso, la casacionista enfatizó que la versión libre y voluntaria no está reconocida por la ley como un medio probatorio, aduciendo que no se adecuaba a ninguno de los medios establecidos en la ley. Sin embargo, el recurrente invocó únicamente el referido precepto legal, sin complementarlo con alguna disposición del COGEP o de otros cuerpos normativos aplicables que establezca cuáles son los medios probatorios legalmente reconocidos; para proceder así al supuesto descarte de la versión libre y voluntaria, por oposición con esas disposiciones.

4.13. En otras palabras, la casacionista no completó la proposición jurídica y este Tribunal está vedado de corregir esta omisión de la recurrente para hacer una revisión oficiosa del fallo. Por lo cual, no puede prosperar la causal cuarta de casación en relación al artículo 161 del COGEP, ni respecto del artículo 160 *ibídem*, en la parte que trata el rechazo de la prueba por falta de conducencia. Como lo ha dicho la Corte Constitucional:

> (¼ ) de no constar en el recurso la causal o la fundamentación que permita determinarla, **este aspecto no podría haber sido convalidado en la fase de resolución**, toda vez que al pretender que la Sala de Casación subsane tal omisión sin certeza acerca de la causal, **se**

2 Santiago Andrade, La casación civil en el Ecuador, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2005, p. 199.
3 Prieto Zenón, Casación Civil, Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 1983, p. 71.
4 Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Civil y Mercantil, Resolución 384 de 26 de septiembre del 2000, juicio No. 107-99. R.O. 205 de 16 de noviembre del 2000.

> **estaría atentando en contra del principio dispositivo y la formalidad** característica de este recurso técnico y extraordinario.[5] (énfasis añadido)

4.14. En cuanto al artículo 165 del COGEP que reconoce el derecho de contradicción de la prueba, el presente Tribunal advierte que, contrario a lo señalado por la casacionista, el TDCA de Cuenca concedió a la Casa de la Cultura Morona la oportunidad de contradecir la versión libre y voluntaria. Esta fue incorporada al expediente por Armando Ramiro Ochoa Morocho y Carmen Eloisa Roldán Bravo como documentación anexa al escrito del 12 de agosto de 2020 (fojas 235-242). Luego de ello, mediante auto del 18 de agosto de 2020 a las 13h05, el ponente del TDCA de Cuenca dispuso que se corra traslado con dicho escrito y documentación a la contraparte (foja 243); y, la decisión oral de la causa recién tuvo lugar el 4 de septiembre de 2020 (foja 248).

4.15. Es decir, la Casa de la Cultura Morona tuvo conocimiento que la versión libre y voluntaria había sido aportada al proceso y, luego de que se le corrió traslado con ella, tuvo la oportunidad de pronunciarse al respecto. Por lo cual, no se infringió su derecho de contradecir la versión. En consecuencia, el TDCA de Cuenca no violó el artículo 165 del COGEP, ni el artículo 160 del COGEP en la parte que establece la ineficacia de las pruebas actuadas sin contradicción. Por lo cual, tampoco procede la causal cuarta del artículo 268 del COGEP en este extremo.

4.16. En conclusión, la causal de casación alegada por la Casa de la Cultura Morona es improcedente porque (i) no se configura una proposición jurídica completa entre el artículo 161 del COGEP y el 160, en la parte que dispone el rechazo de la prueba por falta de conducencia; y, (ii) no se infringió el derecho de contradicción de la Casa de la Cultura Morona, pues se le corrió traslado con la versión libre y voluntaria del chofer.

4.17. Finalmente, este Tribunal debe hacer énfasis ±una vez másÐ en que el carácter formal del recurso de casación y el principio dispositivo impiden subsanar los errores que cometió el casacionista al momento de completar la proposición jurídica completa y, en general, al momento de fundamentar su recurso, como quedó señalado en el párrafo 4.13 *supra*.

## V. Decisión

5.1. En mérito de lo expuesto en los párrafos 4.1 y 4.2 *supra*, este Tribunal resolvió ±en la audienciaÐ declarar que la inasistencia de algún representante de la Procuraduría General del Estado a la audiencia convocada para el 13 de enero de 2022 a las 11h00 tiene el efecto del abandono de su recurso.

5 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 787-14-EP/20, 27 de febrero de 2020, párr. 44.

5.2. En virtud de las consideraciones establecidas desde el párrafo 4.3 al 4.16 *supra* y ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, el presente Tribunal **rechaza** el recurso de casación interpuesto por la Casa de la Cultura Ecuatoriana ª Benjamín Carriónº Núcleo Morona Santiago. Por lo tanto, decide **no casar** la sentencia dictada el 17 de septiembre de 2020, las 15h04, por la Sala Única del Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca. Notifíquese, publíquese y devuélvase.-

MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ

**JUEZ NACIONAL (PONENTE)**

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

**JUEZ NACIONAL**

RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO

**JUEZ NACIONAL**

Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
NADIA FERNANDA ARMIJOS CARDENAS

FUNCIÓN JUDICIAL

171743243-DFE

Juicio No. 17801-2010-0607 RESOLUCION N° 241-2022

**JUEZ PONENTE: MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ, JUEZ NACIONAL (PONENTE)**

**AUTOR/A: MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ**

**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.** Quito, martes 15 de marzo del 2022, las 10h59. **VISTOS:** El tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conformado por los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz, Iván Larco Ortuño y Fabián Racines Garrido, dicta la siguiente sentencia dentro de la causa Nº. **17081-2010-0607**:

**I. Conformación y competencia de la Sala**

1.1 Esta Sala está integrada por los jueces Milton Enrique Velásquez Díaz, Fabián Patricio Racines Garrido, Patricio Adolfo Secaira Durango e Iván Rodrigo Larco Ortuño. Su conformación resultó de tres sucesos:

a) El nombramiento de jueces efectuado por el Pleno del Consejo de la Judicatura mediante resolución Nº. 008-2021 de 28 de enero de 2021;

b) La organización de las salas especializadas que realizó el Pleno de este organismo mediante resolución Nº. 02-2021 de 5 de febrero de 2021; y,

c) Los encargos realizados por el doctor Iván Saquicela Rodas, presidente de la Corte Nacional de Justicia, mediante oficios Nº. 115-P-CNJ-2021 y 113- P-CNJ-2021, respectivamente a los jueces Iván Rodrigo Larco Ortuño y Patricio Adolfo Secaira Durango.

1.2 Tiene competencia para conocer y resolver los recursos de casación interpuestos dentro de las causas en materia administrativa, de conformidad con el artículo 185.1 del Código Orgánico de la Función Judicial, en concordancia con el artículo 184 de la Constitución.

1.3 En este caso, el sorteo electrónico de 15 de marzo de 2021 radicó la competencia para

resolver el presente recurso de casación en el tribunal conformado por los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz (ponente), Iván Larco Ortuño y Fabián Racines Garrido.

## II. Antecedentes

2.1 Con fecha 17 de diciembre de 2010, el ingeniero Oscar Alfonso Ayerve Cabrera, por los derechos que representa de la empresa Taski S.A., propuso acción subjetiva o de plena jurisdicción impugnando el contenido de la resolución 138-DIRG-2010 de fecha 19 de agosto de 2010, emitida por el Director General del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, mediante la cual se resolvió extinguir de oficio y dejar sin efecto el acto administrativo contenido en la Resolución No. 143-COMPRAS-DIRG-2010 de 12 de julio de 2010, que adjudicó la contratación de servicios de impresión (Cuestionarios censales, Formularios, Rotafolios, Manuales y otros) necesarios para la ejecución del VII Censo de Población y VI de Vivienda a la compañía Taski S.A., dentro del proceso de subasta inversa No. SIE-INEC-056-2010. Dicha demanda se interpuso en contra del Director General del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (en adelante "INEC"), solicitando que se cuente con el señor Procurador General del Estado.

2.2 Con sentencia de fecha 29 de agosto de 2013, las 10h39, la Primera Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo declaró parcialmente con lugar la demanda deducida, ordenándose el pago en favor del accionante de los costos de preparación de la propuesta en el proceso No. SIE-INEC-056-2010; incluyéndose en el mismo el valor hora laboral por cada persona que haya intervenido en la preparación de dicha oferta, así como el costo que por insumos de preparación de la oferta haya incurrido el accionante y los gastos financieros que ha incurrido TASKI, esto es, la cancelación de las garantías bancarias. Se deniega el pago de daños y el pago de costas, en los términos consignados en el fallo.

2.3 En atención al pedido de aclaración y ampliación del actor Oscar Alfonso Ayerve Cabrera, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 con sede en el Distrito Metropolitano de Quito emitió el auto de fecha 4 de septiembre de 2013, las 11h21, denegando dicho recurso horizontal.

2.4 Elevado el expediente a la Corte Nacional de Justicia en virtud del recurso de casación interpuesto por la entidad accionada, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, emitió auto de mayoría de fecha 29 de agosto de 2019, las 15h35, mediante el cual declaró la nulidad de todo lo actuado desde el auto de 4 de septiembre de 2013, retrotrayendo el proceso hasta dicha actuación judicial.

2.5 En cumplimiento de lo dispuesto por la Corte Nacional de Justicia, el ahora Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito denegó el recurso de aclaración y ampliación propuesto por la compañía actora, con auto de fecha 28 de enero de 2019, las 14h27.

2.6 En fecha 4 de febrero de 2019, el Director General del INEC interpuso recurso de casación en contra de la sentencia dictada y su auto ampliatorio, al amparo de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación. En la misma fecha, el Gerente General de la empresa Taski S.A. interpuso recurso de casación al amparo de las causales casacionales primera, segunda, tercera y quinta del mismo cuerpo de ley.

2.7 Elevado el expediente a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el Conjuez Nacional Wilman Terán Carrillo emitió auto de fecha 21 de junio de 2019, las 09h57, admitiendo el recurso interpuesto por el INEC y admitiendo parcialmente el recurso interpuesto por Taski S.A., únicamente por la falta de aplicación del artículo 6 de la Ley Orgánica de Sistema Nacional de Contratación Pública e indebida aplicación del artículo 92 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, dentro de la primera causal casacional.

2.8 Una vez que se han solicitado los autos para resolver, corresponde a este Tribunal la resolución de la causa al tenor de las consideraciones que siguen.

## III. Validez procesal

3.1 Al presente recurso se le ha dado el trámite previsto por la ley de la materia. No se observa del expediente circunstancia alguna que pueda viciar el proceso de nulidad. En

consecuencia, se declara la validez del mismo.

## IV. Cargos y argumentos de los recurrentes

4.1 El recurso de casación interpuesto por el Director General del INEC presenta los siguientes cargos, todos ellos en relación a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación:

4.1.1 En cuanto a la aplicación indebida del artículo 92 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, señala que las pretensiones indemnizatorias de la empresa Taski S.A. cabían a partir del evento de declaración de nulidad de la resolución mencionada; mas como esta le fue denegada, tampoco cabía reconocer la indemnización, del modo que fue reclamada.

4.1.2 Que la referida disposición señala que para que tenga lugar dicha indemnización se debe instaurar un expediente administrativo, de oficio o a petición de parte, con derecho a impugnar la resolución final de pago, pero no la que extinguió el acto declarativo de derechos.

4.1.3 Que en el proceso no consta, ni la demanda lo dice, que Taski S.A. haya pedido la instauración de un trámite administrativo de indemnización ni, por supuesto, que haya impugnado judicialmente sus resultados. La omisión de instaurar el procedimiento administrativo indemnizatorio no es de cargo exclusivo de la administración, como parece señalarlo el juzgador, puesto que también puede iniciarse a petición de parte. De modo que en mérito de la congruencia el fallo pudo haber señalado en este punto, que el administrado solo tenía, como única posibilidad de indemnización, que pedir la iniciación del referido procedimiento administrativo.

4.1.4 Con relación a la falta de aplicación de los artículos 23 y 27 del Código Orgánico de la Función Judicial, el fallo debió declarar la total improcedencia de la demanda, pues cuando el juzgador desestima la demanda contra el acto revocatorio de la adjudicación, lo procedente era que también se pronuncie sobre la desestimación total de las pretensiones

indemnizatorias, porque ellas dependían o eran consecuencia del evento de que dicho acto revocatorio fuera declarado nulo.

4.2 Con relación a los cargos admitidos a trámite del recurso de casación propuesto por Taski S.A., se reseña lo siguiente:

4.2.1 Sobre la falta de aplicación del artículo 6.1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, indica que los elementos fácticos del proceso se subsumen en esta norma, por lo cual, debía reconocerse que una vez que se adjudicó el contrato se generaron derechos y obligaciones, por tanto, si se hubiera aplicado este artículo la sentencia hubiese sido distinta, reconociendo la indemnización por toda su inversión realizada.

4.2.2 Que la resolución de adjudicación pone fin a la etapa precontractual y es el acto que exterioriza la voluntad de la entidad contratante de celebrar un contrato con el proveedor, cuya oferta considera es el más conveniente a los intereses institucionales. Al eliminar un acto (la adjudicación) del mundo jurídico, este dejará de surtir efectos a futuro, sin embargo no se podrán eliminar los efectos ya acaecidos, aunque se podrán tomar ciertas medidas que ayuden a reparar el daño.

4.2.3 En otras palabras, aduce que hizo inversiones porque confiaba que, por un principio de seguridad jurídica se iba a respetar la adjudicación y, por tanto, no se iba a dejar sin efecto un acto administrativo de manera arbitraria y sin considerar los daños y perjuicios causados.

4.2.4 Por eso, es inequívoca la definición de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública sobre la adjudicación, estableciéndola como fuente de derechos y obligaciones; volviendo obligatoria la declaración y posterior acción de indemnización al afectado.

4.2.5 En relación a la indebida aplicación del artículo 92 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, el recurrente manifiesta que no se

cumplieron en la especie con los presupuestos fácticos establecidos en la disposición referida, pues el INEC dejó sin efecto el acto administrativo por supuestas irregularidades y no por criterios de oportunidad, ª *en forma clara consta eso en el considerando del acto administrativo motivo de la controversia*º .

4.2.6 Concluye indicando que no se pueden denegar sus derechos cuando la ley es clara y determinante en señalar que con la adjudicación se generan derechos y obligaciones, más aún cuando según las normas contractuales de esta subasta inversa se determinaba que los plazos corrían a partir de la adjudicación.

## V. Análisis de la primera causal de casación

5.1 El recurso de casación es extraordinario y formalista, esto significa que solamente procede en casos excepcionales debidamente delimitados por la ley, y debe cumplir además, con ciertos elementos formales para su procedencia; este recurso tiene como finalidad el control de la legalidad de las sentencias de instancia, para la defensa de la normatividad jurídica objetiva y la unificación de la jurisprudencia, en orden a un interés público; y la reparación de los agravios inferidos a las partes por el fallo recurrido, en la esfera del interés particular del recurrente.

5.2 El tratadista Humberto Fernández Vega, señala que: ª *El recurso de casación, en su base política y jurídica, tiene por objeto velar por la recta y genuina aplicación e interpretación de la ley, corrigiendo la infracción de la misma, y logrando en esta misión, al ser ejercida por un mismo y sólo tribunal, la uniformidad de la jurisprudencia. Esta finalidad de interés público, el respeto de la ley, sobrepasa en importancia a aquella otra de orden privado, cual es la reparación de los agravios que se pueden inferir a las partes con las resoluciones violatorias de la ley*º . [Fernández Humberto, El recurso extraordinario de Casación Penal, Leyer Editorial, Bogotá - Colombia, pág. 79]

5.3 Por otra parte, la causal de casación establecida en el numeral 1 del artículo 3 de la Ley de Casación contiene la llamada *violación directa* de la ley sustantiva o de la doctrina legal. Esta causal, que ha sido invocada por ambos recurrentes, se configura en tres supuestos:

a) *Falta de aplicación:* Cuando el juzgador dejar de aplicar el caso controvertido normas sustanciales que ha debido aplicar, y que de haberlo hecho, habrían determinado que la decisión en la sentencia sea distinta a la acogida.
b) *Aplicación indebida:* Cuando el juzgador entiende rectamente la norma pero la aplica a un supuesto fáctico diferente del hipotético contemplado en ella. Incurre de esta manera en un error consistente en la equivocada relación del precepto con el caso controvertido.
c) *Errónea interpretación:* Cuando el juzgador incurre en un yerro de hermenéutica al interpretar la norma, atribuyéndole un sentido y alcance que no tiene.

> Corte Suprema de Justicia, resoluciones No. 323, juicio No. 89-99, 31 de agosto de 2000; No. 299, juicio No. 168-200, 19 de junio de 2001; No. 317, juicio No. 190-200, 31 de agosto de 2000. En el mismo sentido, véase: Manuel De La Plaza, La Casación Civil. Editorial Revista de Derecho, Madrid, 1974, pp. 214-218

5.4 Con base en los argumentos sostenidos por los recurrentes, se absuelven los cargos de la causal única y común de ambos recursos, conforme se detalla a continuación:

**Análisis de la falta de aplicación de los artículos 23 y 27 del Código Orgánico de la Función Judicial, conforme el recurso de casación interpuesto por el Director General del INEC**

5.5 El casacionista invocó el artículo 23 del Código Orgánico de la Función Judicial, que refiere al principio de tutela efectiva de derechos, en concordancia con el artículo 27 del mismo cuerpo legal, que hace referencia al principio de verdad procesal.

5.6 Según el cargo reseñado en el párr. 4.1.4, el casacionista estima que el fallo debió declarar la total improcedencia de la demanda, dado que se denegó la pretensión principal de nulidad del acto administrativo impugnado, y por lo cual, no debió conceder pago indemnizatorio de ningún tipo.

5.7 En este punto, conviene diferenciar las normas sustanciales, de las normas procesales

dentro del proceso. Sobre esto, alguna doctrina ha entendido que la norma sustancial sirve en el proceso como criterio lógico para fundamentar la decisión de fondo y en cambio la norma procesal impone una actividad determinada, dentro del proceso, tanto al juez como a las partes y demás sujetos que intervienen en él [Edgard Sotomayor, Revista Académica de la Universidad Centroamericana. *La Norma Procesal.* Encuentro: (11). pp. 47-51].

5.8 En igual sentido, respecto de las normas procesales, Devis Echandía ha entendido que: son normas medio, porque sirven de medio para la aplicación o realización de las normas objetivas materiales; y son normas instrumentales, porque sirven de instrumento para la realización del derecho objetivo en los casos concretos [Hernando Devis Echandía, Compendio de Derecho Procesal. Teoría general del proceso (Colombia: Temis, S.A., 2012) 4]; se encargan en general, de regular el proceso y las relaciones que de él nacen y se deduce [*ibídem*, 57].

5.9 En este punto, conviene recordar que la causal primera casacional corresponde a vicios *in iudicando*, es decir, yerros en la aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho sustantivo, que incluyen precedentes jurisprudenciales obligatorios. Dentro de esta causal no pueden invocarse normas de carácter procesal o adjetivo, como ya ha mencionado la jurisprudencia nacional:

> *ª En el proceso se observa que se incluye indebidamente en esta causal, normas de derecho adjetivo. Esto es incompatible con la naturaleza de esta causal, pues a través de ella se protege la esencia y contenido de la norma de derecho sustantivo, incluyendo precedentes jurisprudenciales obligatorios, resultando inapropiada su invocación respecto a errores relacionados con la violación de la ley adjetiva. Por lo tanto, la Sala no puede proceder al análisis de dichos artículosº* . [Corte Suprema de Justicia. Segunda Sala de lo Civil y Mercantil. Juicio No. 194-2004. Sentencia de fecha 17 de julio de 2007, las 09h55. R.O. S. 10 de marzo de 2009]

5.10 Las disposiciones invocadas al amparo de la causal que se atiende no son de naturaleza sustantiva sino adjetiva, ya que en su contenido ambas establecen mandatos de optimización a juezas y jueces de la Función Judicial, sean en tutela de los derechos cuya defensa requieren

los justiciables (principio de tutela judicial efectiva) o en valoración de los elementos probatorios y demás hechos relevantes (principio de verdad material). Es más, ambas disposiciones se encuentran en el capítulo II del título I del Código Orgánico de la Función Judicial, que recoge los principios rectores en materia de administración de justicia.

5.11 Adicionalmente, de la argumentación casacional antes reseñada se observa que el recurrente arguye un supuesto vicio de incongruencia en la sentencia citada, ya que estima que ante la existencia de pretensiones conexas (nulidad-resarcimiento), no pudo concederse la segunda una vez que se denegó la primera. Ello más bien correspondería a la causal casacional que contempla el vicio de incongruencia (artículo 3 4ta causal Ley de Casación), que nuestra jurisprudencia la ha reconocido desde antiguo dentro de los denominados errores *in procedendo*. [Corte Suprema de Justicia. Resolución No. 507 de fecha 20 de diciembre de 2000. R.O. 284 de 14 de marzo de 2001].

5.12 Por todas estas consideraciones, no corresponde el análisis de las disposiciones invocadas en el contexto de la causal primera casacional. En consecuencia, no puede prosperar el recurso de casación interpuesto en este extremo.

**Análisis de la falta de aplicación del artículo 6.1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, conforme el recurso de casación interpuesto por el Gerente General de Taski S.A.**

5.13 El recurrente ha invocado el artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que contiene las definiciones utilizadas en dicho cuerpo legal. Concretamente, el recurso se refiere al numeral 1 de dicha disposición, que define a la adjudicación del siguiente modo: *ª Es el acto administrativo por el cual la máxima autoridad o el órgano competente otorga derechos y obligaciones de manera directa al oferente seleccionado, surte efecto a partir de su notificación y solo será impugnable a través de los procedimientos establecidos en esta Leyº* .

5.14 En suma, el casacionista refiere que la disposición es aplicable al caso por cuanto debía reconocerse que una vez que se adjudicó el contrato se generaron derechos y obligaciones (párr. 4.2.1) y que al eliminar (revocar) dicha adjudicación, no se podían eliminar los efectos

ya acaecidos (párr. 4.2.2). Concluye que hizo inversiones confiando que se iba a respetar la adjudicación y no dejarla sin efecto, sin reconocer los daños causados. Con estos argumentos, sostiene la falta de aplicación de la disposición antes citada.

5.15 Cabe recordar que no es suficiente alegar uno de estos vicios de error en la sentencia, sino que es necesario, cuando se fundamente el recurso de casación, se indique la norma precisa que ha sido violada y todas las que integran la proposición jurídica completa [Prieto Zenón, *Casación Civil* (Bogota: Ediciones Librería del Profesional, 1983) 71].

5.16 Para comprender la esencia e importancia de la proposición jurídica completa, debemos atenernos, principalmente, a la estructura de las normas. En este sentido, toda norma jurídica de derecho contiene dos partes: i. una hipótesis y ii. una consecuencia jurídica. Entonces, la falta de una de estas dos partes, provoca que la norma se encuentre incompleta y, por lo tanto, deba ser completada -por el recurrente y en su momento oportuno- con otra norma o normas, de modo que se obtenga una proposición jurídica completa [Santiago Andrade, *La casación civil en el Ecuador* (Quito: Universidad Andina Simón Bolivar, 2005) 199]

5.17 Desde un punto de vista material, la proposición jurídica completa ocurre cuando en la sentencia se regula una situación que emana de varias normas sustanciales, por lo cual, el derecho tutelado se encuentra en la combinación de diversos preceptos jurídicos, los cuales deben ser invocados como violentados [Corte Suprema de Justicia. Primera Sala de lo Civil y Mercantil, Resolución No. 384 de 26 de septiembre del 2000, juicio No. 107-99. R.O. 205 de 16 de noviembre del 2000].

5.18 En mérito de estas consideraciones, corresponde a este Tribunal analizar si el recurrente ha señalado la norma jurídica -de manera precisa precisa e inequívoca- que ha sido violada, así como las necesarias para conformar la proposición jurídica completa.

5.19 Como hemos indicado precedentemente, el recurrente ha invocado únicamente la definición legal del acto administrativo de adjudicación para sustentar su recurso en este extremo. Es menester recordar que la jurisprudencia casacional, tanto de la ex Corte Suprema como de la actual Corte Nacional, ha considerado que los conceptos o definiciones legales

son meramente enunciativos y, por lo tanto, no son aptos para conformar por sí mismos una proposición jurídica completa. [Gaceta Judicial. Año XCVIII. Serie XVI. No. 13. Pág. 3531. Corte Suprema de Justicia. Tercera Sala de lo Civil y Mercantil. Juicio No. 208-98. Sentencia de fecha 22 de octubre de 1998, las 11h00. R.O. 110 de 18 de enero de 1999. Corte Nacional de Justicia. Sala de lo Laboral. Juicio No. 1711-2014. Resolución No. 477-2016 de 16 de julio de 2016, las 10h01. R.O. S. 72 de 5 de marzo de 2020. Corte Nacional de Justicia. Sala de lo Laboral. Juicio No. 74-2015. Resolución No. 519-2016 de fecha 26 de julio de 2016, las 16h14. R.O. S. 75 de 9 de marzo de 2020]

5.20 Adicionalmente, la disposición legal invocada no presenta una hipótesis fáctica clara, pues se limita a indicar qué es una adjudicación y cuáles son sus efectos. La argumentación del recurrente se ha centrado en indicar que a partir de dicha disposición se desprende que los efectos (consecuencia jurídica) de la adjudicación es el otorgamiento de derechos y obligaciones. Incluso en el evento de que la Sala admita como hipótesis fáctica el dictado del acto administrativo de adjudicación, la consecuencia jurídica que a criterio del casacionista se desprende de la definición legal invocada es general y carece de concreción mayor, pues se limita a indicar que *ª otorga derechos y obligaciones al oferente seleccionadoº* sin detallar cuál es el contenido y alcance de tales derechos.

5.21 En suma, la supuesta consecuencia jurídica establecida en la disposición invocada es genérica, pues se limita a mencionar de manera amplia el otorgamiento de derechos y obligaciones al oferente seleccionado. Estos enunciados genéricos no son útiles para efectos casacionales [Corte Nacional de Justicia. Sala de lo Laboral. Juicio No. 74-2015. Resolución No. 519-2016 de fecha 26 de julio de 2016, las 16h14. R.O. S. 75 de 9 de marzo de 2020]. Por lo que, en el evento de que el casacionista pretendiera que esta Sala se pronuncie sobre una disposición genérica y enunciativa como la analizada, debía complementar esa definición legal con otras normas jurídicas que permitan concretar el o los yerros aducidos. O como lo ha dicho nuestra jurisprudencia: *ª Estas disposiciones legales tienen el carácter de puramente enunciativas por lo que, la recurrente, debía completarlas enunciando las otras que la complementen a fin de determinar o precisar el vicio imputadoº*. [Gaceta Judicial. Año XCVIII. Serie XVI. No. 13. Pág. 3531. También reiterado en: Corte Suprema de Justicia. Primera Sala de lo Civil y Mercantil. Juicio No. 249-2002. Sentencia de 2 de mayo de 2003,

las 16h10. R.O. 127 de 17 de julio de 2003].

5.22 Por las consideraciones indicadas, el presente cargo casacional carece de proposición jurídica completa que lo sustente. En consecuencia, se rechaza la invocación de la supuesta falta de aplicación del artículo 6.1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en el marco de la causal que se atiende.

**Análisis de la aplicación indebida del artículo 92 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, conforme los dos recursos de casación interpuestos**

5.23 El referido vicio, con relación al artículo 92 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (en adelante ªERJAFEº) ha sido señalado por ambos casacionistas.

5.24 Sobre ello, el recurso presentado por el Director General del INEC menciona que las pretensiones indemnizatorias cabían a partir del evento de declaración de nulidad de la resolución, sin que esto haya sucedido (párr. 4.1.1.). Añade que incluso en el caso de que hubiera sido de aplicación, debía instaurarse un expediente administrativo para impugnar la resolución final de pago, pero no la que extinguió el acto declarativo de derechos (párr. 4.1.2). Que la omisión de instaurar el expediente administrativo no es de cargo exclusivo de la administración, y que el administrado debía iniciar el referido trámite (párr. 4.1.3). Por su parte, el recurso de casación de Taski S.A. menciona que no se cumplieron los presupuestos fácticos para la aplicación del referido precepto, dado que el INEC dejó sin efecto la adjudicación por irregularidades y no por criterios de oportunidad (párr. 4.2.5).

5.25 A criterio de nuestra jurisprudencia, el vicio de aplicación indebida es un error de selección que surge cuando se la utiliza para un supuesto fáctico diferente al descrito de manera abstracta en la disposición [Gaceta Judicial. Año XCVIII. Serie XVI. No. 12. Pág. 3232.]. A fin de desentrañar si ocurre el yerro acusado, copiamos a continuación el contenido del artículo 92 del ERJAFE, que dice:

*ª Art. 92.- DAÑOS CAUSADOS.- La autoridad que decida extinguir o reformar un*

*acto administrativo por razones de oportunidad, que afecte total o parcialmente un derecho subjetivo, deberá previamente pagar la debida indemnización por el daño que se cause al administrado. Para el efecto, se instaurará, de oficio o a petición de parte, un expediente administrativo que será sustanciado de manera sumaria.*

*Los administrados podrán impugnar judicialmente la resolución que adopte la Administración con respecto al pago de la mencionada indemnización. Dicha impugnación no impedirá la extinción del acto administrativo resuelta por la respectiva autoridad.*

*Esta indemnización no tendrá lugar cuando lo que se ve afectado por el mencionado acto es un derecho otorgado expresa y válidamente a título precario o derechos reflejos o intereses legítimos*º .

5.26 Entre sus argumentos, el Director General del INEC aduce la aplicación indebida de dicho precepto en razón de que la pretensión indemnizatoria de Taski S.A. estaba ligada a la pretensión anulatoria del acto impugnado, razón por la cual si esta no prosperaba, no podía concederse aquella (*párr*. 4.1.1). En este punto, cabe reiterar lo indicado por esta Sala en el párr. 5.11, pues si el casacionista tenía reparos sobre la congruencia de la sentencia impugnada, debía plantearlos en la causal diseñada para el efecto, mas no por medio de la causal casacional primera que refiere a vicios *in iudicando*.

5.27 Adicionalmente, conviene recordar la competencia revisora de la legalidad atribuida a la jurisdicción contencioso administrativa. Al respecto, ª *la apertura del proceso contencioso-administrativo ± en su formulación más típica ± solo después de que la Administración haya dictado la norma o el acto contra el que se dirige la actuación (presupuesto o exigencia identificada como la necesidad de acto previo ) y su concepción como un proceso impugnatorio, en el que se combate la legalidad de esa norma o actuación, ha determinado la tradicional denominación de aquel proceso como «recurso» y la afirmación de su carácter revisor de la legalidad de la actuación administrativa*º [Segundo Menéndez Pérez, *Derecho Procesal*, (Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2020), 9].

5.28 El control de legalidad de los actos de las administraciones públicas consiste en la facultad de anular decisiones de las Administración por ser contrarias a derecho, las de reparar los efectos de su actividad como Administración, y además a la de condenar y obligar a la Administración Pública a realizar las prestaciones que la Ley le impone, o cesar actividades materiales que carecen de apoyo legal [Luis Cosculluela, *Manual de Derecho Administrativo* (Pamplona: Editorial Aranzandi, 2020), Págs. 537-538], así como, revisar en cuestiones de legalidad para buscar la anulación (como pretensión procesal) bien contra una disposición, o bien contra acto [Santiago González-Varas, *Tratado de Derecho Administrativo Tomo III* (Pamplona: Editorial Aranzandi, 2012), Págs. 386-387].

5.29 El INEC también señaló que para otorgar una indemnización en aplicación del artículo 92 del ERJAFE, debía existir un expediente administrativo previo para determinar su monto (*párr.* 4.1.2), cuya iniciación no sólo era cargo exclusivo de la Administración (*párr.* 4.1.3). Y que no consta que en la especie se haya iniciado un procedimiento de este tipo, razón por la cual la única posibilidad para indemnizar al particular, era que el administrado pida la iniciación de un trámite para determinar el monto de la indemnización (*párr.* 4.1.3).

5.30 Como se desprende del tenor literal del artículo 92 del ERJAFE, su primer inciso impone una obligación de instaurar un expediente administrativo para el pago de la indemnización por los daños causados a raíz de la revisión por oportunidad de los actos administrativos. De las alegaciones del INEC, se observa que se reconoce que no se inició expediente administrativo alguno para el cálculo indemnizatorio, arguyendo como excusa que ello no es de impulso exclusivo de la Administración. Y concluye indicando que para poder conceder un valor resarcitorio debería el accionante solicitar administrativamente el inicio del referido expediente.

5.31 El artículo 92 del ERJAFE impone de manera imperativa el inicio de un procedimiento administrativo de determinación de monto resarcitorio como resultado del ejercicio de potestades de revisión por oportunidad, mérito o conveniencia. En razón de la vinculación positiva que tienen las administraciones públicas al ordenamiento jurídico (artículo 226 de la Constitución de la República), sus autoridades están obligados a ejercer las competencias que imperativamente impone el ordenamiento jurídico. La disposición antes mencionada, si bien

establece que el expediente administrativo de cálculo puede iniciar a instancia de parte legitimada, ello no es excusa para la omisión del INEC en haber iniciado de oficio ± como era su obligación al tenor literal del artículo 92 del ERJAFE ± el referido trámite de cálculo resarcitorio.

5.32 En suma, el Director General del INEC, en su recurso de casación, está queriendo obtener un beneficio de una omisión administrativa de la propia entidad, pues en su argumentación indica que la falta de instauración de dicho trámite de cálculo haría inaplicable en la especie el artículo 92 del ERJAFE. Dicho cargo no puede prosperar y, al contrario, merece ser rechazado por ir en contra del aforismo jurídico por el cual nadie puede sacar provecho de los propios errores; o dicho de mejor modo por nuestra jurisprudencia: *ª recuérdese que nadie puede invocar a su favor su propia torpeza o negligencia (nemo auditur propiam turpitudinem allegans)º* [Corte Suprema de Justicia. Primera Sala de lo Civil y Mercantil. Juicio No. 155-05. Resolución No. 44-2007 de fecha 23 de enero de 2007, las 16h10. R.O. S. 373 de 3 de julio de 2008].

5.33 Ante el argumento de que lo procedente era que el accionante ± luego de haber acudido a sede judicial ± vaya a sede administrativa nuevamente a solicitar el inicio del procedimiento administrativo referido en el primer inciso del artículo 92 del ERJAFE, ello tampoco es procedente. En este punto, a criterio de esta Sala era procedente que el tribunal distrital ± al observar que no se ha iniciado dicho trámite de determinación reparatoria ± disponga que por medio de una prueba pericial se establezca el valor indemnizatorio. Como fundamento, se pone de relieve que la jurisdicción contencioso administrativa puede, en ejercicio de sus atribuciones jurisdiccionales y de control de legalidad, sustituir a las administraciones públicas en el ejercicio de potestades regladas ± como sería un trámite para determinar un monto indemnizatorio ± sin que le esté permitido a dicha judicatura hacer lo propio en el contexto de actividades discrecionales. Así lo ha indicado nuestra jurisprudencia:

> *ª No es posible que los tribunales de justicia sustituyan las decisiones administrativas discrecionales como en el presente caso, lo que si cabe sustituir son las potestades regladas, porque allí viene todo delimitado, en tanto que la decisión discrecional no es susceptible de sustitución por parte de la justicia la que solo puede obligar a*

*rectificar al ente administrativo siempre que la acción discrecional no pase los filtros de control de esta facultad, que no es el caso*º . [Gaceta Judicial. Año CV. Serie XVII. No. 15. Página 5204]

5.34 Una vez absueltos los cargos contenidos en el recurso de casación interpuesto por el ente accionado, corresponde hacer lo propio con el recurso de la compañía demandante. La compañía Taski S.A. aduce que no se cumplieron los presupuestos fácticos establecidos en la disposición referida, indicando que en la especie se revocó la adjudicación "por supuestas irregularidades" y no por criterios de oportunidad. Añade que ello se observa ª *en forma clara consta eso en el considerando del acto administrativo motivo de la controversia*º (*párr.* 4.2.5).

5.35 En primer lugar, es menester puntualizar que los tribunales de instancia tienen soberanía para apreciar las pruebas siempre y cuando no se muestre evidente arbitrariedad o abuso en dicha valoración. A decir de nuestra jurisprudencia, ª *el juez de casación tiene limitados sus poderes y su actividad se restringe a revisar la sentencia impugnada solamente por las causales que el recurrente invoque y por las razones jurídicas que exponga, pero no queda a su alcance la renovación del conjunto probatorio; pues este recurso por su carácter extraordinario, generalmente apunta a l corrección de errores de derecho y no a clarificar la situación fáctica en que se fundamenta la sentencia de instancia*º [GJ Serie XVI No. 2 Pag. 343]. En consecuencia, no corresponde a esta Sala verificar un apartado concreto del acto administrativo impugnado para cotejar la veracidad de los argumentos del recurrente, sino que únicamente se puede remitir al análisis probatorio realizado por el tribunal *a quo* a fin de obtener la información fáctica de este proceso. Por ello, no es procedente que la Sala de Casación coteje directamente la decisión administrativa materia de la acción contenciosa, y mucho menos mediante la causal que se atiende.

5.36 Con la puntualización previa, se observa del texto de la sentencia recurrida lo siguiente: a) En el considerando séptimo, se menciona que se procedió a la revocatoria de la adjudicación a Taski S.A. ª *toda vez que el presupuesto referencial y el valor adjudicado previsto para el proceso atenta al interés general y a los intereses del Estado*º; b) En el considerando undécimo, se hace la siguiente mención: ª *Conforme consta del proceso*

*precisamente de la resolución en mención, la autoridad administrativa ha realizado una extensa enumeración en sus considerandos, fundando esencialmente su decisión en razones de orden público, conforme así se desprende de la documentación que obra de autos*º ; c) En el mismo considerando undécimo, también se analiza el oficio INCOP-N°4747-2010, por medio del cual se recomendó por parte del Instituto Nacional de Contratación Pública la abstención en la suscripción del contrato, dado que el referido Instituto como también la Escuela Superior Politécnica del Litoral concluyeron que existió un incremento del 88% del monto de la subasta, que el monto referencial debió ser distinto, quedando justificada así las razones de orden público de la decisión; d) Finalmente, en el mismo considerando, el tribunal *a quo* invocó el artículo 85.2 de la Constitución de la República, en virtud del cual el interés general debe prevalecer sobre el particular.

5.37 Del análisis probatorio realizado por el tribunal de origen, al cual debe estar atento esta Sala Especializada en el análisis de esta causal, se observa que la decisión administrativa impugnada tuvo como antecedente varias consideraciones con relación a lo inconveniente que sería para los intereses estatales en la suscripción de referido la adjudicación del contrato de la referencia, en razón de inexactitudes del presupuesto referencial y el valor adjudicado, por lo que debía primar el interés general sobre el particular.

5.38 Ello nos permite concluir que el cargo reseñado en el *párr.* 4.2.5 es improcedente, dado que en la especie sí existieron antecedentes fácticos para la aplicación del artículo 92 del ERJAFE, pues ellos reflejan que la administración pública hizo una lectura del interés público involucrado y decidió posteriormente la revocatoria del acto administrativo de adjudicación por ser inconveniente al interés general. Es decir, se efectuó una revisión por oportunidad, mérito o conveniencia, potestad definida en doctrina de la siguiente manera:

> *ª La revocación por motivos de oportunidad ¼ consiste en la eliminación de un acto administrativo simplemente porque la Administración Pública que lo dictó ha cambiado de criterio, o estima que concurren circunstancias sobrevenidas que aconsejan su sustitución por otro de contenido distinto. Por tanto, se trata de una nueva apreciación sobre el contenido del acto, estimando que resulta inconveniente para los intereses públicosº* [Santiago Muñoz Machado, *Tratado de Derecho*

*Administrativo y derecho público general IV* (Madrid: Iustel, 2011), 232]

5.39 En consecuencia, se deniegan los cargos relacionados a la indebida aplicación del artículo 92 del ERJAFE, planteados por ambos recurrentes, en el contexto de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.

5.40 Finalmente, se reitera la naturaleza extraordinaria del recurso de casación, conforme se indicó en los *párr*. 5.1 y 5.2, en razón de la cual esta Sala no puede emitir pronunciamiento alguno sobre consideraciones procesales o sustantivas que excedan el ámbito de los recursos interpuestos y su admisión por el conjuez nacional.

## V. Decisión

5.1 En mérito de lo expuesto, este tribunal de la 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 DE LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, **rechaza** los recursos de casación interpuestos por el Director General del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y el Gerente General de la compañía Taski S.A., y por lo tanto decide **no casar** la sentencia de fecha fecha 29 de agosto de 2013, las 10h39, la Primera Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo, ni su auto complementario.- **Notifíquese, publíquese y devuélvase.-**

MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ
**JUEZ NACIONAL (PONENTE)**

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO
**JUEZ NACIONAL**

RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO
**JUEZ NACIONAL**

FUNCIÓN JUDICIAL

176697905-DFE

Juicio No. 17801-2010-0607

**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.** Quito, miércoles 18 de mayo del 2022, las 16h03. **VISTOS:** Agréguense al expediente el escrito que antecede. Transcurrido el término concedido en el auto precedente, se resuelven los recursos de ampliación y aclaración interpuestos por TASKI S.A. contra la sentencia de 15 de marzo de 2022, las 10h59. **Primero:** Conforme al artículo 281 del Código de Procedimiento Civil, las solicitudes de ampliación y aclaración deben formularse dentro del término de tres días contados desde la notificación de la sentencia. En este caso, la sentencia impugnada fue notificada el 17 de marzo de 2022 y los recursos fueron interpuestos el 22 de marzo de 2022. Es decir, las solicitudes de ampliación y aclaración fueron planteadas oportunamente dentro de los tres días establecidos en el artículo 255 del Código Orgánico General de Procesos. **Segundo:** Según el artículo 282 del Código de Procedimiento Civil, la ampliación procede cuando no se haya resuelto alguno de los puntos controvertidos o se haya omitido decidir sobre frutos, intereses o costas. En este caso, TASKI S.A. falló en identificar el punto sobre el cual este tribunal habría omitido pronunciarse. No obstante de ello, se verifica que los jueces casacionales se pronunciaron sobre todos los cargos que fueron admitidos. Por lo cual, no procede el recurso de ampliación interpuesto. En cuanto al recurso de aclaración, este procede cuando existe oscuridad en la sentencia. En el presente caso, TASKI S.A. alega que existe una contradicción entre los párrafos 5.32-5.33 y el 5.38. Sin embargo, este tribunal observa que las consideraciones vertidas en ambas secciones de la sentencia ±señaladas por TASKI S.A.Ð llevan a la conclusión de que no existió una indebida aplicación del artículo 92 del ERJAFE. Por lo cual, no se advierte ambigüedad, contradicción u obscuridad que amerite ser aclarada. **Decisión:** NEGAR los recursos de ampliación y aclaración interpuestos por TASKI S.A. contra la sentencia de 15 de marzo de 2022, las 10h59. Por lo cual, las partes deberán estar a lo dispuesto en dicha sentencia. **Notifíquese.-**

MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ
**JUEZ NACIONAL (PONENTE)**

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO
**JUEZ NACIONAL (E)**

RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO
**JUEZ NACIONAL**

Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
NADIA FERNANDA ARMIJOS CARDENAS

FUNCIÓN JUDICIAL

171776027-DFE

Juicio No. 09801-2012-0664 RESOLUCION N° 244-2022

**JUEZ PONENTE: MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ, JUEZ NACIONAL (PONENTE)**

**AUTOR/A: MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ**

**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.** Quito, martes 15 de marzo del 2022, las 14h15. **VISTOS:** El tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conformado por los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz, Patricio Secaira Durango y Fabián Racines Garrido, dicta la siguiente sentencia dentro de la causa No. 09801-2012-0664:

## I. Conformación y competencia de la Sala

1.1. Esta Sala está integrada por los jueces Milton Enrique Velásquez Díaz, Fabián Patricio Racines Garrido, Patricio Adolfo Secaira Durango e Iván Rodrigo Larco Ortuño. Su conformación resultó de tres sucesos:

1. El nombramiento de jueces efectuado por el Pleno del Consejo de la Judicatura mediante resolución Nº. 008-2021 de 28 de enero de 2021;

2. La organización de las salas especializadas hecha por el Pleno de este organismo mediante resolución Nº. 02-2021 de 5 de febrero de 2021; y,

3. Los encargos realizados por el doctor Iván Saquicela Rodas, presidente de la Corte Nacional de Justicia, mediante oficios Nº. 115-P-CNJ-2021 y 113- P-CNJ-2021, respectivamente a los jueces Iván Rodrigo Larco Ortuño y Patricio Adolfo Secaira Durango.

1.2. Tiene competencia para conocer y resolver los recursos de casación interpuestos dentro de las causas en materia administrativa, de conformidad con el artículo 185.1 del Código Orgánico de la Función Judicial y el artículo 1 de la Ley de Casación.

1.3. En este caso, el sorteo electrónico de 13 de octubre de 2021 radicó la competencia para resolver el presente recurso de casación en el tribunal conformado por los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz (ponente), Patricio Secaira Durango y Fabián Racines Garrido.

## II. Antecedentes

2.1 El 26 de julio de 2012, DURAGAS S.A. presentó una demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción o subjetiva en contra del Ministro de Recursos Naturales no Renovables (hoy Ministro de Energía y Recursos Naturales No Renovables), del Director Nacional de Hidrocarburos (hoy Agencia Nacional de Regulación y Control Hidrocarburífero) y del Procurador General del Estado para que se declare la ilegalidad de la Resolución de 29 de enero de 2009, emitida por el Director Nacional de Hidrocarburos y la Resolución de 21 de marzo de 2012, dictada por el Ministro de Recursos Naturales no Renovables; y en consecuencia, se deje sin efecto la sanción impuesta.

2.2 Mediante sentencia de 16 de marzo de 2021, las 15h34, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil rechazó la demanda y confirmó la legalidad de los actos impugnados. Contra esta decisión, DURAGAS S.A. interpuso recurso de casación el 28 de mayo de 2021.

2.3 Elevado el expediente a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, con auto de 16 de septiembre de 2021, las 10h50, la conjuez nacional Hipatia Ortíz Vargas admitió el recurso de casación por la causal cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación.

## III. Validez Procesal

3.1 Al presente recurso se le ha dado el trámite previsto por la ley de la materia. No se observa del expediente circunstancia alguna que pueda afectar la validez procesal. En consecuencia, se declara la validez del mismo.

## IV. Análisis del recurso

**Análisis de la causal cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación, por el vicio de incongruencia *citra petita*.**

4.1 El recurrente alega que en la sentencia los jueces omitieron pronunciarse de manera expresa sobre la alegación de prescripción de la infracción y caducidad del procedimiento administrativo, aspectos que eran materia de la litis y, sobre todo, de trascendental importancia.

4.2 La incongruencia, según la causal cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación, es un error *in procedendo*, que puede ocurrir en tres situaciones: i. cuando se otorga más de lo pedido (plus o ultra petita); ii. cuando se otorga algo diferente a lo solicitado (extra petita); y, iii. cuando se deja de resolver sobre algo pedido (citra petita).

4.3 En este orden, cuando se analiza este cargo casacional, el tribunal deberá observar la ª*inconsonancia o incongruencia resultante del cotejo o confrontación de la parte resolutiva del fallo con las pretensiones de la demanda y con las excepciones previas*º [Santiago Andrade, La casación civil en el Ecuador (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2005) 147].

4.4 Criterio similar ha sido el de nuestra jurisprudencia cuando ha señalado que: ª*[E]l Tribunal de Casación ha de realizar el cotejo o confrontación de la parte resolutiva del fallo con las pretensiones de la demanda y con las excepciones propuestas, para de allí concluir si el fallo casado se halla conforme con tal contenido o si, por el contrario, hay incongruencia*º [Corte Suprema de Justicia, Primera Sala de lo Civil y Mercantil, 31 de enero del 2001. R.O. No. 289. 21/marzo/2001, pág. 38].

4.5 En el presente caso, el recurrente ha optado por el vicio de citra petita, que según el tratadista Jorge Cardozo, acaece cuando ª*se deja de resolver sobre alguna o algunas de las pretensiones de la demanda o sobre las excepciones*º [Jorge Cardoso, Manual Práctico de Casación Civil (Bogotá: Temis, 1984) 84]. En tal medida, esta Sala procede al análisis del contenido de la demanda propuesta por DURAGAS S.A. y el contenido de la sentencia emitida por el tribunal de instancia, en orden de establecer si en la especie se ha incurrido en

el vicio acusado.

4.6 Del acto de proposición, se advierte que el recurrente alegó la prescripción de la acción, así como la caducidad del procedimiento administrativo. Por otro lado, se observa que la sentencia, respecto la prescripción y la caducidad, indica:

> *6.1.- PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN, CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR y NULIDAD DE PLENO DERECHO. El actor señala en su demanda, que la acción para el juzgamiento de la supuesta infracción cometida, ha prescrito a los treinta días del supuesto cometimiento, ya que el Acta de Inspección es de fecha 3 de agosto de 2002; por lo tanto, la acción para el juzgamiento habría prescrito el 2 de septiembre de 2002;* ***bajo estas circunstancias es necesario indicar que en derecho administrativo no se puede hablar de prescripción sino de caducidad*** *y mucho más en asuntos concernientes a la potestad sancionadora de la administración; en este caso concreto, por tratarse de asuntos de la administración pública central, como es el Ministerio de Minas y Petróleos y de la Dirección Nacional de Hidrocarburos, se debe observar el artículo innumerado 6 del artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos que dispone: ª Art. La potestad sancionadora o de control contemplada en este capítulo caducará si luego de seis meses de iniciada la administración suspende su continuación o impulso. El Estado hará uso del derecho de repetición en contra del funcionario público que incumpla la leyº ; el artículo antes mencionada, fue agregado por la Ley No. 85, publicada en Registro Oficial Suplemento 170 de 14 de Septiembre del 2007, tomando en cuenta lo dispuesto en el artículo antes mencionado y lo que señala por el actor en se demanda cuando indica textualmente lo siguiente: ª (¼) Mi representada fue notificada con la apertura del expediente administrativo el 11 de diciembre de 2008, y fue notificada con la resolución después del 29 de enero de 2009; planteó el recurso de revisión el 26 de enero de 2009, y fue notificada con la Resolución el 21 de marzo de 2012, es decir en las dos instancias fuera del término señalado para el efecto en la norma antes citada. (¼)º* ***se concluye que no ha operado la caducidad*** *del procedimiento sancionador, conforme lo establece la norma citada, puesto que desde el 11 de diciembre de 2008 hasta el 11 de enero de 2009 no han transcurrido los seis meses, lo que implica no*

> *existe la nulidad de pleno derecho del acto administrativo impugnado que alega el actor, ya que la administración ha actuado de los límites temporales para su actuación*º

4.7 Lo previamente aducido permite constatar que sí existió un pronunciamiento respecto las pretensiones de la accionante. Primero, sobre la prescripción de la acción, en el sentido de que, en el ámbito administrativo solo cabe hablar de caducidad y no de prescripción; y, segundo, respecto la caducidad del procedimiento administrativo, que entre el 11 de diciembre de 2008 y el 11 de enero de 2009, no transcurrió el tiempo previsto en el innumerado 6 del artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos (6 meses).

4.8 Ahora bien, en relación con la argumentación del tribunal *a quo*, si bien es cierto que este no se refirió exhaustivamente respecto la institución de la prescripción de la acción, no es menos cierto que, como acertadamente ha indicado en su momento la jurisprudencia de esta Corte:ª *[d]iminuto, cuanto no incongruente, es el acto decisorio que en su parte motiva no examina con la debida extensión y exhaustividad las cuestiones que el demandado ha formulado en sus defensas*º [Corte Suprema de Justicia, Segunda Sala de lo Civil y Mercantil, 13 de febrero del 1997. R.O. No. 101.4/julio/1997, pág. 15].

4.9 Así mismo, ha sido criterio reiterado de esta Sala de la Corte Nacional de Justicia, el considerar que:

> ª *[L]a causal cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación, respecto el vicio citra petita, no permite al tribunal de casación analizar el correcto o incorrecto fundamento de la sentencia, en cuanto a las pretensiones y excepciones; sino únicamente que estas hayan sido o no resueltas*º [CNJ, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de septiembre de 2021. Juicio No. 09801-2012-0348, párr. 3.13]

4.10 Además, si la pretensión del recurrente fue revisar la incorrecta aplicación de la ley, debió haber invocado las causales adecuadas para ello pero, aun así, estas debieron ser admitidas por el juez competente -fase de admisión- en el momento oportuno; situación que

no ocurrió en la especie. De ello, que resulte imposible para esta Sala analizar y peor aun, casar el fallo de oficio, por aquellos vicios que no han sido admitidos.

4.11 Finalmente, debemos insistir en que, cuando el recurrente alega este vicio de incongruencia -*citra petita*-, no puede pretender fundamentar su recurso en la negativa de su pretensión o excepción, o en la presunta incorrecta interpretación del Derecho sobre una determinada petición, dado que este vicio se produce exclusivamente cuando se deja de resolver un punto de derecho y no, cuando precisamente, se resuelve; como ha sucedido en el caso concreto.

4.12 Por todo lo expuesto, esta Sala considera que no ha existido el vicio de incongruencia (*citra petita*) invocado por el recurrente en su recurso de casación, toda vez que los puntos trabados fueron resueltos por el tribunal *a quo* en su sentencia.

## V. Decisión

5.1 En mérito de las consideraciones expuestas, 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, rechaza el recurso de casación interpuesto por DURAGAS S.A. Consecuentemente, se decide NO CASAR la sentencia de 16 de marzo de 2021, las 15h34, emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil.- **Notifíquese, publíquese y devuélvase.-**

MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ
**JUEZ NACIONAL (PONENTE)**

RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO
**JUEZ NACIONAL**

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO
**JUEZ NACIONAL**

FUNCIÓN JUDICIAL

174453429-DFE

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. Quito, miércoles 20 de abril del 2022, las 09h25, VISTOS: Transcurrido el término concedido en el auto precedente, se resuelve lo siguiente:

I. Antecedentes procesales

1.1 El 15 de marzo de 2022, las 14h15, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resolvió rechazar el recurso de casación interpuesto por DURAGAS S.A., y en su contra, se presentó recursos de aclaración y ampliación el 22 de marzo de 2022.

1.2 El 25 de marzo de 2022, las 10h36, el juez ponente dispuso que se corra traslado a la parte contraria con los recursos de aclaración y ampliación por el término de 48 horas. Transcurrido el tiempo concedido sin una respuesta al traslado, corresponde que este tribunal decida sobre la aclaración y la ampliación interpuesta por DURAGAS S.A.

II. Solicitud de aclaración y ampliación

2.1 DURAGAS S.A. solicitó la ampliación de la sentencia, en el sentido de que “motiven lo resuelto en los numerales 4.6 y 4.7, con base en lo previsto en la Disposición Transitoria Primera del Reglamento a la Ley 2007-85 Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y al Código Penal, que regula la aplicación de lo previsto en la Ley de Hidrocarburos”

2.2 Por su parte, solicitó la aclaración de cuál es la normativa aplicable en cuanto al procedimiento administrativo del caso concreto, tomando como base que el Acta de Inspección fue levantada en el 2002, para cuyo efecto se deberá observar lo previsto en el ERJAFE, la Ley de Hidrocarburos y el Reglamento a la Ley 2007-85 Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y al Código Penal.

III. Análisis

3.1 Oportunidad del recurso.- Conforme al artículo 281 del Código de Procedimiento Civil, las solicitudes de ampliación y aclaración deben formularse dentro del término de tres días contados desde la notificación de la sentencia. En este caso, la sentencia impuganda fue notificada el 18 de marzo de 2022 y los recursos fueron interpuestos el 22 de marzo de 2022. Es decir, las solicitudes de ampliación y aclaración fueron planteadas oportunamente dentro de los tres días establecidos en el artículo 281 del Código de Procedimiento Civil.

3.2 Objeto de los recursos de aclaración y ampliación.- Según el artículo 282 del Código de Procedimiento Civil, la ampliación procede cuando no se haya resuelto alguno de los puntos controvertidos o se haya omitido decidir sobre frutos, intereses o costas; y, la aclaración, cuando exista oscuridad en la sentencia.

3.3 En relación con la solicitud de ampliación, se observa que las alegaciones de DURAGAS S.A. se centran en cuestionar la decisión adoptada por los jueces casacionales. Estos argumentos deben ser rechazados dado que el recurso de ampliación no es un mecanismo de impugnación apto para modificar la decisión de la sentencia. El propósito de este es permitir que el juzgador subsane una omisión en caso de que haya dejado de pronunciarse sobre un punto controvertido.

3.4 Además de ello, el recurso de casación fue rechazado por la causal cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación, esto es, por vicios de incongruencia; y lo que pretende la accionante es un pronunciamiento respecto de un presunto error de derecho sustantivo, que no fue tratado en la sentencia y menos aún, acusado en el momento procesal oportuno.

3.5 Finalmente, la casacionista señaló un párrafo que corresponde a la sentencia del tribunal de instancia, que sirvió de base para el análisis de la causal invocada, y otro que se refiere precisamente a dicha cita. Por lo tanto, mal

podría esta Sala ampliar aspectos no tratados en la sentencia o, en su caso, aclararlos.

IV. Decisión

En mérito de lo expuesto, este Tribunal resuelve NEGAR los recursos de ampliación y aclaración interpuestos por DURAGAS S.A. contra la sentencia de 15 de marzo de 2022, las 14h15. Por lo cual, las partes deberán estar a lo dispuesto en dicha sentencia.- Notifíquese. -

Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
NADIA FERNANDA ARMIJOS CARDENAS

FUNCIÓN JUDICIAL

171845990-DFE

Juicio No. 17741-2016-0564 RESOLUCION N° 245-2022

**JUEZ PONENTE: DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO, JUEZ NACIONAL (PONENTE)**

**AUTOR/A: DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO**

**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.** Quito, miércoles 16 de marzo del 2022, las 09h27. **VISTOS:** Conocemos la presente causa en virtud de que: **a)** Milton Velásquez Díaz fue designado como Juez Nacional por el Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 8-2021 de 28 de enero del 2021; **b)** Iván Rodrigo Larco Ortuño y Patricio Adolfo Secaira Durango fueron designados como Conjueces Nacionales por el Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 37-2018 de 15 de marzo de 2018 y ratificados por el artículo 2 de la Resolución No. 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y, posteriormente fueron designados como Jueces Nacionales encargados mediante Oficios No. 115-P-CNJ-2021 y 113-P-CNJ-2021 de 18 de febrero de 2021, respectivamente, suscritos por el doctor Iván Saquicela Rodas, Presidente de la Corte Nacional de Justicia; **c)** Conforme lo establecido en el artículo 2 de la Resolución No. 04-2021 y considerando la nueva integración de la Sala de lo Contencioso Administrativo, se dispuso el resorteo total de los procesos judiciales; **d)** El 07 de mayo de 2021 se resorteó la presente causa, recayendo su conocimiento en el tribunal de jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia integrado por Milton Velásquez Díaz, Patricio Adolfo Secaira Durango e Iván Rodrigo Larco Ortuño, este último en calidad de Juez ponente, según consta en el acta incorporada al proceso; **e)** Somos el Tribunal competente para resolver el presente recurso de casación en virtud de lo dispuesto en los artículos 183 y 185 del Código Orgánico de la Función Judicial, y artículo 1 de la Ley de Casación. Estando el presente recurso de casación en estado de resolver, para hacerlo se considera:

## I.- ANTECEDENTES

**1.1.-** El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Quito expidió sentencia de mayoría el 23 de diciembre de 2015, dentro de la causa No. 17811-2013-0626 seguido por el señor Francisco Xavier Vélez Bravo en contra de la Procuraduría General del Estado, en la que resolvió aceptar parcialmente la demanda y declarar ilegal el acto administrativo contenido en la Resolución No. 097 de 23 de octubre de 2009, disponiendo además, la restitución del actor al cargo de Asistente de Abogacía 3, o a un cargo de similar jerarquía y remuneración hasta antes de su ilegal destitución.

**1.2.-** El actor Francisco Xavier Vélez Bravo, así como el Director Nacional de Patrocinio y Delegado del Procurador General del Estado, interpusieron recurso de casación en contra de le referida

sentencia.

**1.3.-** La Conjueza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, con auto de 14 de noviembre de 2016 inadmitió el recurso de casación propuesto por el actor; y, en lo que respecta al recurso de casación interpuesto por la Procuraduría General del Estado, admitió el recurso de casación en relación a la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, bajo el yerro de errónea interpretación de preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba.

## II.- ARGUMENTOS QUE CONSIDERA EL TRIBUNAL DE LA SALA ESPECIALIZADA DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA

**2.1.- 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 de esta fase impugnatoria.

**2.2.- Delimitación del problema jurídico a resolver.-** El presente recurso de casación está orientado a decidir si la sentencia de mayoría dictada el 23 de diciembre de 2015, dentro de la causa No. 17811-2013-0626, adolece del yerro acusado por la institución pública recurrente, esto es, con cargo a la causal tercera se acusa la errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba contenidos en el literal n) del artículo 26 de la LOSCA, lo que condujo a la violación de la norma de derecho contenida en la letra i) del artículo 49 de la LOSCA que prevé como causal de destitución quebrantar las prohibiciones previstas en las letras d) a la n) del artículo 26 de dicha ley.

## III.- ANÁLISIS

**3.1.-** Con sustento en la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, la entidad recurrente acusa la errónea interpretación de preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba; con tal propósito, ha consignado en su escrito casacional la siguiente argumentación: *ª en el sumario administrativo seguido en contra del actor no solo se juzgó la adulteración en el registro de asistencia, sino que también se valoró y juzgó la falta cierta cometida por el señor Vélez Bravo al haberse comprobado fehacientemente que no se encontró en su lugar de trabajo en la ciudad de Quito, y por lo tanto no laboró efectivamente el día 29 de agosto de 2009 y sin embargo percibió una remuneración por esa jornada de labores pese a existir una prohibición expresa en la LOSCCA. Cabe advertir que para la configuración del acto inmoral resulta irrelevante la @ercera persona© que timbró por el señor Vélez Bravo, el acto inmoral se comprobó con el hecho cierto del registro electrónico de asistencia y la falta física y efectiva del actor en su sitio de trabajo y sobre todo y lo*

*más importante, el percibir sueldo por ese día sin haber laborado y devengado como era su obligación, situaciones que no fueron desvirtuadas por el accionante sino por el contrario, reconocidas por el mismo de manera expresa. A lo dicho, debe agregarse la constancia procesal de que el accionante, pese a que afirmó haber extraviado su credencial da aviso a la autoridad de la supuesta pérdida recién el 4 de septiembre de 2009, esto es, con posterioridad al registro realizado el día 28 de agosto, esto es, mucho después de que en la Procuraduría General del Estado ya habría evidenciado su falta al día de trabajo, con el agravante de que los días 31 de agosto de 2009 y 1 de septiembre de 2009, que también fueron días laborables el demandante registró de modo regular su asistencia al trabajo de modo electrónico (es decir con su tarjeta) lo que claramente demuestra que la tarjeta de registro se encontraba en su poder; todas estas son pruebas que evidencian un comportamiento reñido con la conducta íntegra, honorable que está obligado a guardar todo funcionario público en el ejercicio de sus funciones, hechos que, como se anotó anteriormente los examinan y reconocen así los señores jueces de mayoría, más sin embargo por un errado concepto de @acto inmoral© yerran en la interpretación de los preceptos jurídicos aplicables para la valoración de esa prueba. Hago notar a la Sala casacional que tal como se destaca en las conclusiones de la resolución materia de impugnación de este proceso, el servidor no sólo incurrió en la prohibición de la letra l) del artículo 26 de la LOSCCA, sino que también constituye un acto inmoral el haber percibido la remuneración del día 28 de agosto de 2009, sin haber prestado sus servicios efectivos, en función a su obligación como asistente de abogacía 3, de la Procuraduría General del Estado, prohibición expresa determinada en la LOSCCA como causal de destitución del funcionario público. (¼) Por consecuencia el Tribunal erró al no valorar los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba contenidos en el literal n) del citado artículo 26 de la LOSCCA, relativo a la prohibición que tiene todo funcionario público de percibir remuneración sin haber prestado servicios efectivos. Esta errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, literal n) del artículo 26 de la LOSCCA, condujo al Tribunal a la violación de la norma de derecho contenida en la letra i) del artículo de la LOSCCA que prevé como causal de destitución quebrantar las prohibiciones previstas en las letras d) a la n) del artículo 26 de dicha ley. De haber valorado eficazmente la prueba, esto es, de acuerdo con los preceptos relativos a la valoración de la prueba antes mencionados, debieron haber arribado a las conclusiones que se reflejan en el Considerando Quinto del Voto Salvado*º .

**3.2.-** La causal invocada consiste en la violación de preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba que conducen a su vez a la equivocada aplicación de normas de derecho. Es así que, en esta causal concurren dos violaciones sucesivas: la primera, de preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba; y la segunda, de violación de la norma sustantiva, como consecuencia de la primera. Son tres los medios o formas en que se comete el vicio bajo esta causal; esto es que, el errar

en la valoración de la prueba se produce por aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba.

En ese orden, el casacionista que invoca la causal tercera, debe especificar y citar lo siguiente: a) los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba respecto de los que el Tribunal ha incurrido en el yerro; b) el modo en el que se ha cometido el yerro, esto es si por aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación; c) qué normas de derecho sustantivo han sido equivocadamente aplicadas o no han sido aplicadas como consecuencia de la violación de preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba; y, d) la individualización del medio probatorio respecto al cual se acusa la violación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, en virtud de que no es dable que el Tribunal de Casación de oficio sea quien identifique en el proceso cual o cuales son los medios de prueba que posiblemente se erraron.

**3.3.-** La valoración de la prueba es la operación mental que realiza el juzgador para subsumir los hechos en la norma y determinar la fuerza de convicción de los mismos para concluir si son ciertas o no las afirmaciones del actor y/o demandado; facultad ésta que es privativa de los jueces de instancia y pertenece a su soberanía jurisdiccional, por ello, a las Salas Especializadas de la Corte Nacional, encargadas de los recursos de casación, no les está permitido volver a reconstruir los hechos determinados en el proceso de instancia, así como están impedidos de efectuar una nueva valoración del conjunto probatorio, ni mucho menos, realizar un nuevo estudio del proceso, sino que su revisión se encuentra limitada a establecer si en la sentencia impugnada, existe o no el quebranto de la ley.

**3.4.-** En virtud de lo expuesto, es claro que el casacionista está obligado a determinar con claridad cuál es el medio probatorio que no ha sido valorado o ha sido indebidamente valorado por el juzgador de instancia; correspondiéndole también señalar el o los preceptos jurídicos que con relación a esa prueba han sido indebidamente aplicados, no aplicados o interpretados erróneamente. En la especie, la entidad casacionista acusa la errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba que asevera se encuentran contenidos en el literal n) del artículo 26 de la LOSCA, que en su parte pertinente señala: *ª Prohíbese a los servidores públicos: (¼) n) Percibir sueldo, ya sea con nombramiento o contrato, sin prestar servicios efectivos o desempeñar labor específica alguna, conforme el manual de funciones de la respectiva institución*º *;* por consiguiente, la presente impugnación casacional incurre en un error manifiesto, al invocar como un precepto de valoración probatoria, una norma de derecho sustantivo que contiene la descripción de una responsabilidad administrativa objeto de sanción disciplinaria. Debe precisarse que los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, de forma general, se remiten a la integralidad, ejercicio e indivisibilidad de la prueba, así como a la validez legal del medio probatorio y, la oportunidad procesal para la práctica de la misma, los cuales de forma general se encuentran

recogidos en el Código de Procedimiento Civil, así como en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, vigentes a la fecha de sustanciación de la presente causa.

Lo mencionado, se evidencia precisamente en el análisis que realiza el Tribunal de instancia cuando manifiesta: *ª 5.5. Por otra parte, con relación a la infracción de haber percibido sueldo sin haber prestado sus servicios el día 28 de agosto de 2009, el cual de acuerdo con el numeral 10 de la Resolución 23 de octubre de 2009, es el otro de los dos actos inmorales en los que habría incurrido el actor, lo señalado pese a que dicha figura tiene su propia tipificación en la LOSCCA, esto es, en el artículo 26 numeral n), diferente a la del cometimiento de actos inmorales establecidos en el literal l) de la señalada normaº* .

**3.5.-** Adicionalmente, la entidad casacionista no logra individualizar el o los medios de prueba respecto a los cuales se produjo la violación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, es así que, hace alusión a argumentos como: *ª todas estas son pruebas que evidencian un comportamiento reñido con la conducta¼º* , o *ª De haber valorado eficazmente la pruebaº ;* dicha argumentación, se traduce en una clara intención de que se practique un nuevo ejercicio de valoración probatoria en instancia de casación, al remitirse al planteamiento global del problema jurídico - probatorio con el fin de que se arribe a una evidencia diferente a la del A-quo, circunstancia que sin lugar a dudas constituye un defecto en la proposición de la impugnación, toda vez que, este Tribunal de Casación no puede alterar la valoración de la prueba para de esta forma obtener una conclusión contraria.

**3.6.-** En esa línea, es pertinente remitirnos al siguiente extracto jurisprudencial: *ª Como lo ha señalado esta Sala en múltiples resoluciones, el recurso de casación es improcedente cuando se discuten las conclusiones de hecho del Tribunal ad quem, y se formula una distinta valoración de las pruebas que sirven de base a la sentencia, o se discute la simple eficacia probatoria de los elementos de convicción utilizados por el Tribunal de última instancia, o se intenta una consideración crítica relativa a la falta de correspondencia entre los elementos probatorios utilizados por la sentencia y la conclusión que ellos motivan o un disentimiento con la valoración de la prueba efectuada en el mérito o discutiendo su valor, o incidiendo de otro modo en el criterio de apreciación sobre su eficacia, o discrepando con los motivos de hecho expresados por la sentencia dictada por el Tribunal ad-quemº* . (Registro Oficial No. 282 de 12 de marzo de 2001, página 32).

**3.7.-** La forma defectuosa y antitécnica en la que ha sido construida la proposición casacional impide a este Tribunal de Casación pronunciarse sobre cuestiones diferentes a las que constan en el recurso, o modificar la decisión, puesto que nos encontramos impedidos de suplir los errores del casacionista, o proponer argumentos distintos a los que han sido invocados, toda vez que, se encuentra vedada la

casación de oficio en materias no penales; por consiguiente, sin que amerite un análisis adicional, el recurso es improcedente por este extremo.

**V.- DECISION**

Por las consideraciones expuestas, la 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 CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA,** rechaza el recurso de casación interpuesto por el Director Nacional de Patrocinio y Delegado del Procurador General del Estado; y, en consecuencia, no casa la sentencia de mayoría dictada el 23 de diciembre de 2015, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Quito, dentro de la causa No. 17741-2016-0564.- Actúe la doctora Nadia Armijos Cárdenas, como Secretaria Relatora de conformidad con la acción de personal N° 6935-DNTH-2015-KP de 1 de junio de 2015.- **Notifíquese y devuélvase.-**

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

**JUEZ NACIONAL (PONENTE)**

MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ

**JUEZ NACIONAL**

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO

**JUEZ NACIONAL**

FUNCIÓN JUDICIAL

173209798-DFE

**Juicio No. 17741-2016-0564**

**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.** Quito, lunes 4 de abril del 2022, las 09h47. **VISTOS: a)** Con escrito presentado el 22 de marzo de 2022 el señor Francisco Xavier Vélez Bravo solicita la aclaración de la sentencia emitida en la presente causa y manifiesta: *"Solicito se aclare y se rectifique la resolución referida, en el sentido de que en el numeral V. Decisión, se haga constar el número de juicio de instancia correcto que es el No. 17811-2013-0626"* . **b)** Con auto de 24 de marzo de 2022, el Juez ponente corrió traslado a las partes a fin de que se pronuncien sobre el referido pedido en el término de 48 horas, término dentro del cual no existió respuesta alguna al pedido de aclaración.

Respecto a este recurso horizontal se debe tomar en consideración que el artículo 48 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo señala: "*La aclaración tendrá lugar si la sentencia fuere obscura*" , a fin de resolver sobre el citado recurso horizontal se considera:

En la sentencia dictada el 16 de marzo de 2022 por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a las 15h20, por un lapsus cálami se ha hecho constar un número de identificación que no corresponde a la sentencia dictada el 23 de diciembre de 2015 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Quito, puesto que a dicha sentencia se le ha asignado indebidamente el número de causa *"17741-2016-0564"* , lo que no corresponde a la realidad, por lo que sin alterar de manera alguna lo decidido en la sentencia dictada por esta Sala Especializada, se aclara y corrige que el número de causa que corresponde a la sentencia emitida por el Tribunal de instancia es el número*"17811-2013-0626"* .

De esta manera se atiende la solicitud de aclaración presentada por el señor Francisco Xavier Vélez Bravo, en los términos descritos en la parte considerativa del presente auto. Por lo demás, las partes estarán a lo dispuesto en la sentencia dictada por esta Sala Especializada el 16 de marzo de 2022.- Actúe la doctora Nadia Armijos Cárdenas como Secretaria Relatora conforme la acción de personal No. 6935-DNTH-2015-KP de 1 de junio de 2015.- **Notifíquese y cúmplase.-**

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

**JUEZ NACIONAL (PONENTE)**

MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ

**JUEZ NACIONAL**

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO

**JUEZ NACIONAL**

Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
NADIA FERNANDA ARMIJOS CARDENAS




Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Ext.: 3134

www.registroficial.gob.ec

MG/PC

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

*"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"*

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.