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:

SENTENCIAS, RESOLUCIONES, JUICIOS Y AUTOS

R 54, R 62, R 63, R 72, R 73

Año II - Nº 414 - 56 páginas
Quito, viernes 6 de noviembre de 2026

FUNCIÓN JUDICIAL

168748683-DFE

Juicio No. 09801-2014-0066 RESOLUCION N° 54-2022

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, miércoles 2 de febrero del 2022, las 16h31. **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. **09801-2014-0066**:

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,

b. 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.

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

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

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

1.3 En este caso, el sorteo electrónico de 7 de mayo 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 Con fecha 31 de enero de 2014, el abogado Joel Cicerón Sabando Andrade, exjuez del Tribunal de Garantías Penales de Santa Elena, demandó a los miembros del Pleno del Consejo de la Judicatura e impugnó la resolución de fecha 1 de octubre de 2013, las 17h45, dentro del expediente disciplinario No. MOT-758-UCD-013-AS, por medio de la cual se lo destituyó junto al abogado José Russo Gaibor y al doctor Eller Veas Alcívar.

2.2 Luego del trámite correspondiente, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil emitió la sentencia de fecha 24 de enero de 2019, las 08h35, por medio de la cual se declaró la nulidad e ilegalidad de las resoluciones No. MOT-758-UCD-013-AS y MOT-915-UCD-013-MBM, emitidas por el Pleno del Consejo de la Judicatura. Con auto de fecha 13 de febrero de 2019, las 09h14, se denegó la aclaración de sentencia solicitada.

2.3 Inconforme con la decisión, la Directora Nacional de Asesoría Jurídica encargada y delegada del Director General del Consejo de la Judicatura, interpuso recurso de casación al amparo de las causales primera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación.

2.4 Elevado el expediente a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, la Conjueza Nacional Hipatia Ortiz Vargas emitió auto de admisión del recurso en fecha 10 de julio de 2020, las 12h29.

2.5 Una vez que está conformado el presente tribunal de sustanciación en mérito del sorteo de ley, corresponde emitir la sentencia de casación al tenor de las siguientes consideraciones.

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. Consideraciones de este Tribunal

4.1 De los argumentos expuestos dentro del recurso de casación interpuesto y admitido, se observa que las causales admitidas son la primera y la quinta del artículo 3 de la Ley de Casación. Con relación a la primera causal casacional, se invoca la aplicación indebida del artículo 76 numeral 7 letra a) de la Constitución de la República y en su lugar se debió aplicar el artículo 82 de la Constitución y los artículos 25 y 117 del Código Orgánico de la Función Judicial. Con respecto a la quinta causal, se invoca la falta de motivación de la sentencia impugnada.

4.2 Con relación al orden de absolución de las causales de casación, nuestra jurisprudencia ha indicado: *ª Para resolver el recurso de casación, de conformidad a lo establecido en la doctrina y la jurisprudencia, se deben analizar en primer lugar las causales que corresponden a vicios ª in procedendoº , que afectan a la validez de la causa y su violación determina la nulidad total o parcial del proceso, así como también se refieren a la validez de la sentencia impugnada; vicios que están contemplados en las causales segunda, cuarta y quinta; en segundo orden, procede el análisis de las causales por errores ª in judicandoº , que son errores de juzgamiento, los cuales se producen, ya sea por violación indirecta de la norma sustantiva o material, al haberse producido una infracción en los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba que tengan como consecuencia la violación de una norma de derecho o por una infracción directa de esta clase de normas, vicios que se hallan contemplados en las causales tercera y primera*. [Corte Nacional de Justicia, Sentencia 0892-2013, Juicio 1262-2009, 19 de Noviembre de 2013, considerando 4]

4.3 En consecuencia, en este caso, primero se procederá a analizar la causal quinta por la supuesta falta de motivación; y, luego, la causal primera conforme fue invocada por la recurrente.

4.4 En el evento de constatar la configuración de la causal quinta, este tribunal no realizará consideraciones adicionales sobre la causal primera puesto que la verificación de un solo de

estos yerros es suficiente para casar la sentencia y entrar a dictar una decisión de méritos en sustitución de la del tribunal a quo, de conformidad con el artículo 16 de la Ley de Casación. Dicho de otra manera, una vez que ya se haya determinado la existencia de una causal de casación, se tornaría intrascedente entrar al análisis de otras porque indistintamente de ese examen -sea que se constate o no un yerro adicional al que ya se ha corroborado- el resultado seguirá siendo el mismo para las partes: este tribunal tendrá la obligación de casar la sentencia recurrida y dictar una de méritos.

4.5 En razón de lo expuesto, se procede a analizar las causales de casación a partir de dos problemas jurídicos:

Análisis de la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, por una supuesta falta de motivación

4.6 Sobre la supuesta falta de motivación de la sentencia citada, el casacionista ha argumentado lo siguiente:

4.6.1 Luego de menciones jurisprudenciales sobre la motivación, el casacionista indica que la sentencia impugnada carece de motivación al no haberse expuesto los fundamentos de hecho y de derecho, ni enunciarse las normas o principios jurídicos en que se funda ni explicarse la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Añaden que el tribunal *a quo* no analiza la coherencia entre la pretensión, sus elementos fácticos con las disposiciones constitucionales.

4.6.2 Añade que el tribunal *a quo* determina de forma obscura e inmotivada la incompetencia del Consejo de la Judicatura para determinar la existencia de una infracción disciplinaria (error inexcusable), sin que se determine de modo alguno la disposición que otorga a los jueces ª de modo privativo º la determinación del error inexcusable.

4.6.3 Indica que la sentencia no es razonable, dado que no analiza constitucional ni

legalmente la supuesta nulidad de las resoluciones de 3 de octubre de 2013 y de 29 de noviembre de 2013. También señala que no se fundamenta en las disposiciones atinentes al caso.

4.6.4 Que en la especie se ha omitido aplicar los artículos 178 de la Constitución de la República, 254 del Código Orgánico de la Función Judicial y letra a) del artículo 9 del Reglamento para el ejercicio de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura.

4.6.5 Estima que la sentencia impugnada es ilógica por cuanto manifiesta que el órgano que emitió la resolución es competente, pero en la parte dispositiva declara la nulidad por supuesta incompetencia administrativa.

4.6.6 Finalmente, señala que la sentencia en mención se limita a indicar que el Consejo de la Judicatura no es una autoridad competente para sancionar el error inexcusable como infracción disciplinaria, sin que previamente haya existido una determinación de autoridad judicial. A criterio del recurrente, ello afecta a la motivación.

4.7 A fin de absolver los cargos comprendidos en esta causal, cabe recordar que la Corte Constitucional ha establecido que la motivación jurídica es una garantía constitucional que no exige altos estándares de argumentación, pues se satisface con el cumplimiento de dos parámetros mínimos establecidos en la letra l), artículo 76.7 de la Constitución. Estos son, enunciar las normas o principios jurídicos en que los jueces fundaron la decisión y explicar la pertinencia de la aplicación de las normas o principios jurídicos a los antecedentes de hecho [Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1679-12-EP/20, caso 1679-12-EP, 15 de enero de 2020, párr. 44]. Por lo cual, la motivación de la sentencia recurrida se examinará bajo los parámetros establecidos por la Corte Constitucional y los argumentos de los casacionistas.

4.8 Revisada la sentencia impugnada, se observa que en ella se hace una relación de la demanda y su contestación para luego proceder a distintos análisis en sus considerandos: la competencia del tribunal (considerando primero); la validez del proceso (considerando

segundo); la calificación de la acción contencioso administrativa (considerando tercero); análisis de las excepciones presentadas (considerando cuarto); análisis de las causales de nulidad (considerando quinto), en cuyo acápite 5.1 se argumentó sobre la competencia de la autoridad, y; análisis sobre el principio de independencia judicial y validez del procedimiento administrativo (considerando sexto). De este desglose general no se observa que exista una desconexión o incoherencia entre los elementos fácticos y la pretensión contemplada en la acción, por lo que no prospera el primer cargo antes reseñado (*párr*. 4.6.1)

4.9 Por otra parte, varios de los argumentos casacionales están encaminados a señalar que existen omisiones de aplicación de ciertas disposiciones jurídicas (*párrs*. 4.6.3, 4.6.4), que a criterio del casacionista eran necesarias para resolver el caso. En este punto, conviene recordar que el estándar de motivación no requiere que se argumenten exhaustivamente todas las posibles maneras de llegar a una misma conclusión. En este sentido, la Corte Constitucional ha sostenido que la motivación *ª en ningún caso, supone un razonamiento judicial exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos (¼) ni una agotadora explanación de argumentos y razonesº* . [Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1128-13-EP/19, caso N°. 1128-13-EP, 10-sep.-2019, p. 25; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1892-13-EP/19, caso N°. 1892-13-EP, 10-sep.-2019, p. 27]. Por tal motivo, no pueden prosperar las argumentaciones en este extremo.

4.10 Como tercer punto, la argumentación se centra en que existen ciertas contradicciones en el análisis hecha por el tribunal *a quo* sobre la competencia disciplinaria del Consejo de la Judicatura. Así se señaló en el recurso que no se ha indicado la disposición que otorgue a los jueces el "modo privativo" de determinación del error inexcusable (*párr*. 4.6.2), y que es ilógica por indicar que el Consejo sí es competente pero declarar la nulidad por falta de competencia (*párr*. 4.6.5).

4.11 Para absolver estos cargos, cabe remitirnos al último considerando de la sentencia recurrida. En su parte pertinente, el referido considerando sexto menciona lo siguiente:

> *ª El Sistema Judicial debe garantizar el debido proceso, la tutela judicial efectiva y demás garantías constitucionales de las partes. Se debe tener en cuenta que los*

órganos de la Función Judicial son independientes en el ejercicio de sus deberes y atribuciones. Ninguna función del Estado podrá interferir en aquellos. Los jueces y juezas son independientes en el ejercicio de su potestad jurisdiccional aun frente a los demás órganos de la Función Judicial; sólo estarán sometidos a la Constitución y a la ley, así lo determina el Art. 8 de la ley ibídem, que recoge el principio de independencia. Del texto del numeral 14 del Art. 264 del Código Orgánico de la Función Judicial, se observa que efectivamente el Pleno del Consejo de la Judicatura, tiene la facultad de imponer sanciones, entre ellas, la destitución, más no, la facultad de declarar la existencia del error inexcusable, la que está determinada en el mismo cuerpo legal, en el Art. 131 como una facultad correctiva, exclusiva de los jueces (...) *El Consejo de la Judicatura es un ente netamente administrativo, tal como lo establece el Art. 254 ibídem.- Órgano Administrativo ª ¼ En ningún caso, el Consejo de la Judicatura se considerara jerárquicamente superior ni podrá atentar contra la independencia para ejercer las funciones específicas de las Juezas y Jueces¼º . Por lo tanto, el Consejo de la Judicatura, no era competente para iniciar, sustanciar y resolver un sumario administrativo, que tuviera como fundamento un análisis respecto a la actuación del juez en relación a la sustanciación de las causas penales signada con el número 076-0211 y 0207-2011. De todo esto, se colige que el Consejo de la Judicatura, como organismo disciplinario, actuó fuera de sus competencias determinadas en el Art. 115 del Código Orgánico de la Función Judicial, es decir inició, sustanció y resolvió un sumario disciplinario fuera del ámbito de sus competencias, argumentando que su accionar corresponde a incurrir en la figura de error inexcusableº .*

4.12 Como puede observarse de la cita textual precedente, el tribunal distrital de instancia ha reflexionado sobre las atribuciones del Consejo de la Judicatura, concluyendo que si bien el órgano administrativo tiene la potestad de imponer sanciones disciplinarias, no tendría la competencia para determinar la existencia o no de un error inexcusable, señalando que ello es una facultad correctiva de los jueces, según el artículo 131 del Código Orgánico de la Función Judicial. A partir de allí concluyó que la falta de competencia del Consejo de la Judicatura no se refiere a la imposición d sanciones, sino a la determinación previa de un error inexcusable, que conforme la judicatura de origen, corresponde a los jueces. En

consecuencia, el texto de la sentencia sí menciona cuál es el fundamento normativo para considerar que son los jueces quienes tienen la potestad de determinar el error inexcusable, y no se evidencia contradicción alguna, pues la explicación detalla el alcance de las competencias disciplinarias del Consejo de la Judicatura y sus límites concretos. Por tales razones, no prosperan los cargos casacionales previamente indicados.

4.13 Finalmente, el casacionista ha mencionado que la indicación de que el Consejo de la Judicatura no es una autoridad competente para sancionar el error inexcusable, sin una determinación previa de autoridad judicial, es contrario a la motivación (párr. 4.6.5). Ello refleja un desacuerdo con lo resuelto por la judicatura de origen; y en este punto cabe recordar que Corte Constitucional ha indicado que el análisis de la motivación jurídica no habilita una revisión de los méritos de la decisión y tampoco, permite entrar a analizar la corrección de los motivos argumentados por los jueces (motivación incorrecta). [Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1906-13-EP/20, caso N°. 1906-13-EP, 5-ago.-2020] En consecuencia, si la conclusión del tribunal *a quo* no es correcta o apropiada y a criterio del recurrente debió ser distinta, no corresponde que sea analizado por esta Sala de Casación por medio de esta causal.

4.14 En mérito de lo expuesto, se deniegan los cargos contenidos en la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación.

Análisis de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por aplicación indebida del artículo 76 número 7 letra a de la Constitución, y en consecuencia, existe falta de aplicación del artículo 82 de la Constitución de la República y artículos 25 y 117 del Código Orgánico de la Función Judicial

4.15 La causal invocada en el caso concreto se refiere a la violación directa de la ley y puede ocurrir en 3 supuestos. A este respecto, alguna jurisprudencia y doctrina han señalado lo siguiente:

a. Falta de aplicación: Cuando el juzgador deja de aplicar al 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]

4.16 Los fundamentos de estos cargos casacionales son los siguientes:

4.16.1 Que el tribunal *a quo* señala que cuando se sustanciaron los expedientes disciplinarios no se notificó al sumariado con los informes motivados previo a que el Pleno del Consejo de la Judicatura los resuelva, lo cual atentó a su derecho a la defensa.

4.16.2 A criterio del casacionista, existe por tanto una indebida aplicación del artículo 76 número 7 letra a) de la Constitución, pues en ningún momento el Consejo de la Judicatura vulneró el derecho a la defensa del sumariado, por falta de notificación del informe motivado.

4.16.3 Estima el recurrente que en su lugar debió aplicarse el artículo 82 de la Constitución de la República, que regula el derecho a la seguridad jurídica, en

concordancia con el artículo 25 del Código Orgánico de la Función Judicial, que establece la obligación de los jueces de velar por la aplicación de la Constitución e instrumentos internacionales y con el artículo 117 vigente a la época, que señalaba: *ª Concluido el trámite, el director provincial, dentro del ámbito de su competencia, le impondrá a la servidora o al servidor de la Función Judicial la sanción disciplinaria de amonestación o multa, o ratificará su inocencia. Si no fuere competente para imponer la sanción que corresponda, enviará el expediente del sumario al Pleno del Consejo de la Judicaturaº* .

4.16.4 Argumenta que no existe procedimentalmente obligación de la entidad demandada de haber puesto en conocimiento al hoy actor los informes motivados remitidos al Pleno del Consejo de la Judicatura, por no estar previsto así en el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura (vigente a aquella época) y por cuanto si bien debe contarse con dichos informes, los mismos no son vinculantes para la administración sancionadora.

4.17 Como puede observarse los argumentos que fundamentan los vicios antes mencionados están direccionados a establecer que el análisis contenido en el considerando quinto de la decisión impugnada es contrario a derecho. En dicho considerando, el tribunal de origen analiza la falta de notificación de los informes motivados de cada uno de los sumarios disciplinarios, e incluso, la negativa de concesión de copias simples a los interesados.

4.18 De la relación de argumentos casacionales, se observa que a criterio del recurrente no existía ninguna disposición que obligara a la notificación de los referidos informes motivados, y que por tanto, se configuraron los vicios que en este apartado se analizan.

4.19 No obstante, cabe indicar que dicha conclusión del tribunal *a quo* no es la única considerada para llegar a dictar la sentencia estimatoria, ni siquiera es la más trascendente. Como se reseñó en los párrafos 4.8, 4.11 y 4.12, la argumentación central de la sentencia recurrida se encuentra en que el Consejo de la Judicatura, si bien era competente para emitir sanciones, no lo era para calificar una actuación jurisdiccional como error inexcusable, siendo ello atribución de juezas y jueces.

4.20 Esta Sala ya ha indicado reiteradamente que no basta con que se configure un supuesto vicio *in iudicando*, sino que además este debe tener la trascendencia necesaria para influir en la decisión de la causa. Es decir, cabe recordar que *ª para fines de casación, el error de derecho debe ser protuberante, como doctrinariamente se exige ª ostensiblemente para el sentido común º ; o como también señala la doctrina, es error trascendente: ª cuando repercute e incide en la decisión, a tal punto que sin él el juez habría fallado en sentido contrario º* [Humberto Murcia Ballén, Recurso de Casación Civil (Bogotá: El Foro de la Justicia, 1983), 364].

4.21 De lo reseñado anteriormente, se observa que los supuestos vicios argumentados por el recurrente carecen de relevancia casacional, es decir, el supuesto yerro del tribunal *a quo* al considerar que la falta de notificación de los informes motivados incide negativamente en el derecho a la defensa del sumariado no tiene la trascendencia para cambiar la parte dispositiva del fallo impugnado, pues existió otra razón ± de mayor peso aún ± que llevó al tribunal de instancia a su conclusión estimatoria de la demanda.

4.22 En mérito de lo expuesto, por falta de relevancia se deniegan los cargos de aplicación indebida del artículo 76 número 7 letra a de la Constitución, y en consecuencia, existe falta de aplicación del artículo 82 de la Constitución de la República y artículos 25 y 117 del Código Orgánico de la Función Judicial, al amparo de la la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.

Análisis de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por errónea interpretación del artículo 131 numeral 3 del Código Orgánico de la Función Judicial

4.23 La violación de la ley por errónea interpretación ocurre cuando el juzgador ha seleccionado correctamente la norma que se subsume a los hechos materia de la litis, pero comete un yerro de hermenéutica al interpretar la norma, atribuyéndole un sentido y alcance, ya restrictivo o extensivo, que no tiene.

4.24 Así lo ha entendido nuestra jurisprudencia nacional, cuando ha indicado que: ª *El vicio*

de errónea interpretación tiene lugar cuando, siendo la norma cuya transgresión se señala la pertinente para el caso, el juzgador le ha dado un sentido y alcance que no tiene o restringiendo el que realmente ostenta; que es contrario al espíritu de la leyª [CNJ, Sala de lo Civil, Mercantil y Familia, 16 de mayo del 2011, Juicio No. 476-2010-MAS].

4.25 Igualmente, cabe precisar que cuando el recurrente alega la errónea interpretación de una norma jurídica, debe establecer: i) cual es la norma sustantiva infringida; ii) Si es la pertinente para dar solucioń al problema juriḋico; iii) Cuaĺ es la interpretacioń que el juzgador dio a esa norma, explicando ese razonamiento judicial; iv) Explicar el meťodo de interpretacioń usado en la decisioń judicial; v) determinar por que´ razoń esa interpretacioń no es la que corresponde, por que´el meťodo usado o las reglas propias de eśte no son las adecuadas al caso; vi) Para luego establecer cuaĺ es la interpretacioń que debio´darse a la norma, cuaĺ es el meťodo de interpretacioń o la correcta aplicacioń de sus reglas, a fin de concluir con el razonamiento loǵico-juriḋico que viabilice un entendimiento claro y preciso que demuestre la existencia del vicio acusado y de este modo de infraccioń.

4.26 En la especie, se ha invocado la errónea interpretación del artículo 131 numeral 3 del Código Orgánico de la Función Judicial, cuyo tenor literal vigente a la época establecía:

> *ª Art. 131.- FACULTADES CORRECTIVAS DE LAS JUEZAS Y JUECES.- A fin de observar una conducta procesal correspondiente a la importancia y respeto de la actividad judicial, las juezas y jueces deben: (...) 3. Declarar en las sentencias y providencias respectivas, la incorrección en la tramitación o el error inexcusable de servidoras y servidores judiciales, y comunicar al Consejo de la Judicatura a fin de que dicho órgano sustancie el procedimiento administrativo para la imposición de sancionesº*

4.27 Los argumentos que, a criterio del casacionista, sustentan la causal son los siguientes:

> 4.27.1 Que el tribunal *a quo* interpretó erróneamente la sentencia, dado que con base en la referida disposición, concluyó que el Consejo de la Judicatura carece de competencia para la determinación de la figura jurídica de error inexcusable.

4.27.2 Que es menester tener en cuenta el contenido del artículo 18 del Código Civil, pues el mismo determina los parámetros y las reglas generales que corresponden a la interpretación de la ley cuando la misma sea oscura o imprecisa. En el presente caso, el tribunal de instancia hizo una interpretación errada pues bajo ª un argumento totalmente sesgadoº pretendió señalar como facultad exclusiva de los jueces la determinación del error inexcusable sin que exista norma expresa en ese sentido.

4.27.3 Que ninguna de las infracciones disciplinarias contenidas en el Código Orgánico de la Función Judicial exige para su vigencia un presupuesto diferente a la conducta descrita en cada falta. Sin embargo, bajo la lógica del tribunal de instancia se atribuye al error inexcusable una categoría absolutamente diferente al resto de infracciones, pues en ella se pretende exigir un presupuesto adicional a la conducta (la determinación del error inexcusable por parte de los jueces).

4.27.4 Que el artículo 131 numeral 3 del Código Orgánico de la Función Judicial no establece una atribución exclusiva para la determinación de existencia del error inexcusable, y aceptar esta posición del tribunal de instancia implicaría una modificación al artículo 109 *íbidem*, en la cual se requeriría para la iniciación de un sumario administración el pronunciamiento de los operadores de justicia con anterioridad al inicio del sumario.

4.28 El casacionista refiere cuál es la disposición sustantiva infringida y su pertinencia para el caso, explicando la interpretación que de ella hizo la sentencia recurrida. Aunque no menciona el método interpretativo que debía utilizarse en su lugar, es clara la hermenéutica que a su criterio era la adecuada: que no es una competencia exclusiva de las juezas y jueces la determinación de existencia de la figura de error inexcusable, sino que también lo puede realizar el Consejo de la Judicatura en el ejercicio de su potestad disciplinaria.

4.29 A manera de conclusión, en el argumento casacional reseñado en el *párr.* 4.27.4, el recurrente sostiene que la interpretación del tribunal *a quo* implicaría una modificación del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial, pues se establecería un requisito previo al inicio de un sumario administrativo por error inexcusable, que sería la declaratoria

jurisdiccional previa de la existencia de dicha figura.

4.30 Al respecto, cabe señalar que la Corte Constitucional en la sentencia 3-19-CN/20 analizó el artículo 109 número 9 del referido cuerpo legal, haciendo una interpretación condicionada de su contenido. Por lo tanto, dicha disposición debería ± para ser acorde a la Constitución ± ser interpretada en conjunto con el artículo 113 número 2 del referido Código. En sus consideraciones, dicho Alto Tribunal indicó:

> *ª 87. En efecto, el CJ a efectos de ejercer sus facultades disciplinarias sancionatorias debe llevar adelante sumarios administrativos, mismos que en el caso del numeral 7 del artículo 109 del COFJ se inician por dos vías: 87.1. En virtud de la interposición de un recurso: cuando el juez o tribunal que conoce de la causa en virtud de un recurso considere que existió dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable por parte del juez que inicialmente conoció la causa y, por tanto, cumpliendo con su obligación de supervisión y corrección, comunica al CJ a fin de que este organismo ejerza el correspondiente control disciplinario, conforme a los artículos 131 numeral 3, 124 y 125 del COFJ. 87.2. Por acción disciplinaria directa ante el CJ: la cual según el artículo 113 del COFJ puede ser de oficio, o por queja o denuncia.*
>
> (...)
>
> *94. Para ser conforme a la Constitución, esta Corte Constitucional considera que el artículo 109 numeral 7 del COFJ deberá ser aplicado por el CJ siempre y necesariamente en relación complementaria con el artículo 131 numeral 3 del COFJ por el cual corresponde solo a los jueces ª declarar en las sentencias y providencias respectivas la incorrección en la tramitación o el error inexcusable de servidoras y servidores judiciales y comunicar al Consejo de la Judicatura a fin de que dicho órgano sustancie el procedimiento administrativo para la imposición de sancionesº . Ello deberá operar tanto en el caso señalado en el párrafo 87.1 como en el caso 87.2 de esta sentenciaº .* [Corte Constitucional, sentencia 3-19-CN/20, párrs. 87 y 94]

4.31 Como puede observarse, el criterio del tribunal *a quo* ± de estimar que la declaratoria

jurisdiccional del artículo 131.3 del COFJ es requisito previo al sumario administrativo por el artículo 109.7 íbidem ± coincide con el criterio establecido por el máximo intérprete de la Constitución en la sentencia antes emitida.

4.32 Adicionalmente, cabe indicar que en el decisorio 10 de la sentencia 3-19-CN/20, la Corte Constitucional le concedió efectos retroactivos a dicha constitucionalidad condicionada *ª exclusivamente en los casos de presentación, anterior a la fecha de publicación de la presente sentencia, de una acción de protección u otra garantía constitucional o de una acción contencioso-administrativa por parte de un juez, fiscal o defensor público destituido por el CJ en aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ, sin que previa a esta decisión administrativa se haya realizado una declaración jurisdiccional del supuesto dolo, negligencia manifiesta o error inexcusableº* . En el presente caso, nos encontramos en un supuesto en el cual es aplicable dicha sentencia constitucional de manera retroactiva.

4.33 En consecuencia, la hermenéutica desarrollada por el tribunal *a quo* es concordante con la constitucionalidad condicionada establecida por la Corte Constitucional, la cual incluso tiene efectos retroactivos aplicables a casos como el presente. De tal suerte que no se configura en la especie el vicio de errónea interpretación del artículo 131 número 3 del Código Orgánico de la Función Judicial, al amparo de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.

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** el recurso de casación interpuesto por la Directora Nacional de Asesoría Jurídica encargada y delegada del Director General del Consejo de la Judicatura y por lo tanto decide **no casar** la sentencia de fecha 24 de enero de 2019, las 08h35, 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. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO
JUEZ NACIONAL

Firmado electrónicamente por:
NADIA FERNANDA ARMIJOS CARDENAS
Validar únicamente con FirmaEC

FUNCIÓN JUDICIAL

168638904-DFE

Juicio No. 17741-2016-0346 RESOLUCION N° 62-2022

JUEZ PONENTE: DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO, JUEZ NACIONAL (PONENTE)

AUTOR/A: DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. Quito, martes 1 de febrero del 2022, las 16h06. **VISTOS: 1.- AVOCO:** Conocemos la presente causa en virtud de que: **a)** El Dr. Patricio Secaira Durango ha sido designado Conjuez Nacional de la Corte Nacional de Justicia, por el Consejo de la Judicatura mediante resolución 37-2018 de 15 de marzo de 2018, y ratificado por el artículo 2 de la resolución 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y, por oficio No. 113-P-CNJ-2021 de 18 de febrero de 2021, suscrito por el Dr. Iván Saquicela Rodas Presidente de la Corte Nacional de Justicia, por el cual se le llama a integrar la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en calidad de Juez Nacional. **b)** El Dr. Milton Velásquez Díaz ha sido designado Juez Nacional de la Corte Nacional de Justicia, por el Consejo de la Judicatura, mediante resolución 008-2021 de 28 de enero de 2021. **c)** El Dr. Iván Rodrigo Larco Ortuño ha sido designado Conjuez Nacional de la Corte Nacional de Justicia, por el Consejo de la Judicatura mediante resolución 37-2018 de 15 de marzo de 2018, y ratificado por el artículo 2 de la resolución 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y, por oficio No. 115-P-CNJ-2021 de 18 de febrero de 2021, suscrito por el Dr. Iván Saquicela Rodas Presidente de la Corte Nacional de Justicia, por el cual se le llama a integrar la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en calidad de Juez Nacional. **d)** Mediante el sorteo pertinente, el presente juicio, signado con el **No. 17741-2016-0346**, correspondió su conocimiento a esta Sala Especializada; jueces que avocamos conocimiento de la presente causa que se encuentra en estado de dictar sentencia, para lo cual se considera:

2.- ANTECEDENTES:

2.1.- La Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 con sede en el cantón Cuenca expidió sentencia, dentro de la causa signada con el **No. 17741-2016-0346**, (proceso que en el Tribunal de Instancia tiene el No. 00225-2015)**,** el 3 de febrero de 2016, las 09h02, promovido por la ciudadana MARIA VICTORIA ROMERO PALACIOS, en contra del DIRECTOR DISTRITAL 01D01 DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL Y BILINGÜE DEL AZUAY CUENCA-NORTE y PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO; fallo en el cual, se decidió declarar sin lugar la demanda.

2.2.- RECURSO: La actora del juicio de instancia, ha interpuesto recurso de casación en contra de la sentencia ya identificada, fundando el mismo en la causal **primera** del artículo 3 de la Ley de Casación.

2.3.- ADMISIÓN: El Conjuez Nacional de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto de 2 de diciembre de 2020,

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO C=EC L=QUITO CI 0200419075

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

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

admitió el recurso de casación interpuesto, por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por **indebida aplicación** del Acuerdo Ministerial MRL-2011-00158 de 7 de junio de 2011, que conlleva la **falta de aplicación** de los artículos 82 y 425, inciso primero y segundo de la Constitución de la República (CRE), artículo 129 inciso primero de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP); artículo 125.c) y disposición general novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI); que el recurrente estima infringidas.

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

4.- VALIDEZ PROCESAL: En la tramitación del recurso de casación se han observado las formalidades y solemnidades que le son inherentes, consecuentemente, se declara la validez procesal.

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

6.- DECISIÓN DEL TRIBUNAL DE INSTANCIA: El Tribunal de instancia para arribar a la decisión descrita en la parte considerativa de su sentencia, estimó principalmente que: La accionante en el texto de su dimisión, afirmó que su separación se produjo para acogerse a la

jubilación del IESS, que no renuncia a los beneficios de su jubilación por bonos, proceso que ya lo inició, pero que se separó de la institución antes de que éste sea validado y aprobado por las instancias gubernativas.

Que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en Resolución No. 683-2015, (caso análogo), señaló: *ª 6.3.- En tal escenario, el Ministerio de Relaciones Laborales mediante Acuerdo Ministerial No. MRL-2011-00158 de 7 de junio de 2011, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 467 de 10 de junio de 2011, expidió las "Regulaciones y Montos que percibirán las y los servidores públicos como compensación económica por renuncia voluntaria legalmente presentada y aceptada". 6.3.1.- El artículo 10 del Acuerdo Ministerial referido establece que el valor de compensación por renuncia voluntaria será equivalente a cinco salarios básicos unificados por cada año cumplido de servicios prestados en la misma institución contados a partir del inicio del quinto año de servicio, hasta un máximo de cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en general. Para hacer efectiva dicha indemnización se ha regulado el procedimiento de estructura y ejecución del plan institucional que estará sujeto a la disponibilidad económica que se obtenga. Para lo cual, la Unidad de Administración del Talento Humano, UATH, institucional debe comunicar a las y los servidores públicos el inicio del plan institucional anual de renuncias voluntarias, a fin de que la o el servidor público, en un plazo máximo de quince días, manifieste por escrito su voluntad de ser considerado dentro del plan. (Artículo 5, literal a). - El literal f) del artículo 5 del Acuerdo Ministerial establece que con el dictamen presupuestario correspondiente del Ministerio de Finanzas y las definiciones del Comité de Gestión Pública Interinstitucional, en el caso de entidades de la Función Ejecutiva, la autoridad nominadora procederá a elaborar el cronograma de presentación y aceptación de renuncias. El literal g) dispone que la UATH institucional informará 3. quiénes serán las y los servidores públicos que pueden acogerse al plan institucional anual durante el año fiscal, a fin de que, si todavía están interesados, presenten formalmente sus renuncias dentro de las fechas establecidas en el cronograma, precisando que aquellas renuncias que no pudieran ser aceptadas por falta de disponibilidad presupuestaria, tendrán prioridad para el siguiente año fiscal, siempre que la o el servidor público ratifique oportunamente su interés, al inicio del siguiente proceso.- 6.3.2.- El literal g) dispone que la UATH institucional informará quiénes serán las y los servidores públicos que pueden acogerse al plan institucional anual durante el año fiscal, a fin de que, si todavía están*

interesados, presenten formalmente sus renuncias dentro de las fechas establecidas en el cronograma, precisando que aquellas renuncias que no pudieran ser aceptadas por falta de disponibilidad presupuestaria, tendrán prioridad para el siguiente año fiscal, siempre que la o el servidor público ratifique oportunamente su interés, al inicio del siguiente proceso.- Por tanto; el procedimiento establecido para acogerse a las indemnizaciones, previstas en la LOSEP es explícito y muy claro, y no se puede desconocer a pretexto de recibir una bonificación determinada. La presentación de la intención de ser considerado dentro del plan institucional, como queda establecido en el Acuerdo Ministerial, es solo un momento dentro del procedimiento de ejecución del plan institucional de renuncias o jubilaciones, puesto que dicho plan institucional está sujeto a un procedimiento de aprobación y acreditación de recursos, sin los cuales no podría hacerse efectivo, pues como lo señala el literal g) del artículo 5 del Acuerdo, aquellas renuncias que no pudieran ser aceptadas por falta de disponibilidad presupuestaria, tendrán prioridad para el siguiente año fiscal.- 6.3.4.- Sin embargo, si el servidor/servidora que debido a circunstancias personales desea presentar su renuncia sin que sea posible esperar y seguir todo el procedimiento que conlleva la ejecución de un plan institucional de renuncias, entonces el mismo Acuerdo Ministerial en el artículo 7 prevé el caso de la presentación de renuncias no planificadas, es decir de aquellas renuncias que no han sido presentadas dentro del cronograma establecido para el efecto, y una vez que el plan de desvinculación ha sido aprobado conforme quedó detallado 11 anteriormente. En este caso se prevé que el monto que percibirán en calidad -de compensación por renuncia voluntaria no planificada, será el equivalente al 10% del valor calculado conforme lo señalado en el artículo 10 de dicho acuerdo. Se ha fijado entonces un monto de indemnización para los casos de presentación de renuncia dentro de un plan institucional o presentación de renuncias fuera de éste. No por ello se puede afirmar que se han vulnerado derechos constitucionales, se (debe únicamente observar lo que se dispone para cada caso." (...).

Que la accionante, *debía esperar que se cuente con la disponibilidad presupuestaria de la respectiva institución educativa y del Presupuesto General del Estado, y que su petición haya sido autorizada, para entonces terminar su relación de dependencia, y obtener el pago de los bonos solicitados.- El hecho de haberse inscrito en el SIME y contratado con una casa de valores (METROVALORES), no significa que su petición haya sido aprobada ni que tenga que retirarse de la institución en la que prestaba sus servicios*º .

7.- FUNDAMENTACIÓN DEL RECURSO INTERPUESTO: En el caso en estudio, el recurso de casación refiere, como se ha hecho mención, a que la sentencia de la que recurre está viciada por haber incurrido en la causal **primera** del artículo 3 de la Ley de Casación, por cuanto en la sentencia existe: Aplicación indebida del acuerdo ministerial, MRL-2011-00158 de fecha 7 de junio de 2011, la misma que conlleva a una falta de aplicación de los artículos 82 y 425 inciso primero y segundo de la Constitución de la República, artículo 129 inciso primero de la Ley Orgánica del Servicio Público, artículo 127 literal C y disposición general novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

El casacionista, en su escrito de fundamentación señala, de manera general:

1. Que existe aplicación indebida por cuanto el Tribunal, entiende bien el Acuerdo Ministerial MRL-2015-00158 pero lo aplica a un caso equivocado, por cuanto:

    a. En el considerando DÉCIMO de la sentencia se reconoce que su renuncia se produjo para acogerse a la jubilación del IESS, sin renunciar a los beneficios de la jubilación por bonos. Que la Ley Orgánica del Servicio Público, establece que la renuncia es pura y simple, dando lugar a la liquidación respectiva; que la renuncia puede ser para acogerse al Plan de Retiro Voluntario con Indemnización para lo cual el servidor se inscribe en un plan para que su desvinculación sea con el pago de una indemnización; y, la renuncia para acogerse a los beneficios de la jubilación, para este efecto es servidor público debe cumplir con los requisitos de la Ley de Seguridad Social para jubilarse, además recibirá un monto indemnizatorio por parte del Estado ecuatoriano por medio de su empleador.

    b. La impertinencia de la aplicación del Acuerdo Ministerial citado lleva a que incluso los jueces hagan mención a una resolución de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, siendo que el Tribunal A quo incluso considera un caso análogo; la jurisprudencia para poder ser considerada como similar, debe tener justificativos similares de su parte expositiva considerativa y resolutiva hecho que no existe.

    c. Que, se acogió a la renuncia por jubilación y acepta que su compensación sea cancelada por medio de bonos del Estado.

> Los señores jueces que emiten la sentencia impugnada en el considerando UNDECIMO, se refieren al Acuerdo Ministerial MRL-2015-00158, respecto de la forma de desvinculación de **renuncia voluntaria** en definitiva, uno será el proceso para que un servidor público venda su renuncia y reciba indemnización sin importar si cumple o no los requisitos para jubilarse; por el contrario la compareciente presenta su renuncia irrevocable para acogerse a los beneficios de la jubilación y actualmente recibe pensión jubilar del IESS y el monto indemnizatorio debe ser ordenado su pago por medio de bonos, en la forma que fue aceptada por la casacionista en la sede administrativa que con que constituye pretensión procesal.

En el presente caso la aplicación indebida del Acuerdo Ministerial MRL-2015-00158, va hermanada de la falta de aplicación de la certeza del derecho y del orden jerárquico de las normas, El Tribunal que emite la sentencia impugnada sustenta su decisión para rechazar la demanda, en el supuesto de que la compareciente no ha concluido un procedimiento administrativo desarrollado en un Acuerdo Ministerial para dejar sin ordenar el pago por medio de bonos de la indemnización por más de 35 años de servicio para el Magisterio Nacional. que están previstas en las normas Legales y Orgánicas

Además el artículo 129 inciso primero de la Ley Orgánica del Servicio Público, artículo 125 literal c) y disposición general novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, son concordantes en señalar el derecho de una persona para recibir como indemnización el monto de 5 salarios básicos unificados del trabajador en general por cada año de servicio a partir del quinto y máximo 154 salarios básicos unificados del trabajador en general

Fundamentada de esta manera la aplicación indebida se logrará la hermandad con la falta de aplicación de normas constitucionales artículo 82 y 425 inciso primero y segundo; de normas legales artículo 129 inciso primero, artículo 127 literal c) de la LOSEP y disposición general novena de la LOEI.

8.- ANÁLISIS Y MOTIVACIÓN: La causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación establece que procede la casación cuando se ha producido la:

> *ª Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositivaº .*

La causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, contiene el vicio de violación directa de norma sustantiva, que se produce cuando los hechos o precedentes fácticos que conforman la verdad material del juicio no están en discusión alguna ya que han sido aceptados por las partes; no obstante, el otro componente de la

subsunción, esto es, la premisa menor tiene vicios, sea porque no se aplicó la norma pertinente a esos hechos, se aplicó indebidamente una norma que no correspondía; o, se aplicó correctamente la norma pertinente a esos hechos, pero se le da una interpretación que no corresponde.

> ª Se trata de la llamada transgresión directa de la norma legal en la sentencia, y en ella no cabe consideración respecto de los hechos, pues se parte de la base que es correcta la apreciación del Tribunal *ad-quem* sobre el valor de los medios de prueba incorporados al proceso, por lo que corresponde al tribunal de casación examinar, a base de los hechos considerados como ciertos en la sentencia, sobre la falta de aplicación, aplicación indebida o errónea interpretación de los artículos citados por el recurrenteº (Resolución 192-24 de marzo 1999. Juicio 84-98. ROS 211 14 Jun. 1999. Citado por Andrade, Santiago. La Casación Civil en el Ecuador, UASB, Quito, 2005,Pág. 181).

Como se ha dejado establecido, la casacionista aduce que la sentencia está viciada de ilegalidad por cuanto en ella está presente el yerro de indebida aplicación del Acuerdo Ministerial MRL-2015-00158, vicio que está hermando de la falta de aplicación de los artículos 82 y 425 inciso primero y segundo, de la Constitución de la República, artículo 129 inciso primero de la Ley Orgánica del Servicio Público, artículo 127 literal C y disposición general novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

La **indebida aplicación** de normas de derecho implica un error de selección y se presenta cuando el juzgador ha entendido correctamente el alcance y sentido de la norma, pero la ha utilizado para un caso que no es el que ella ha previsto. En este evento el recurrente debe identificar cuál es la norma que se debía aplicar en su reemplazo. El primer presupuesto para la procedencia del vicio acusado, entonces, es que el Tribunal de instancia efectivamente haya aplicado dicha norma.

La denuncia de este yerro implica siempre la necesidad de que el casacionista, fundamente su recurso, explicando las razones por las cuales la disposición infringida no es la aplicable al caso, haciendo evidente en qué consiste el yerro judicial al haberla aplicado incorrectamente; para luego exponer y justificar cuál es la norma jurídica que el juzgador omitió en su aplicación y las razones por las cuales la norma inaplicada daba la solución al problema jurídico evidenciado en el proceso judicial.

En cambio, el yerro de **falta de aplicación** de una norma jurídica se produce *ª [¼] cuando la disposición legal que regula la situación fáctica sub lite no es aplicada por el sentenciador para resolver la materia de la decisión judicialº (CAMACHO, RUEDA, Aurelio. Recursos de Casación y Revisión en Materia Civil. Universidad Externado de Colombia. Página 69).* En el caso, la denuncia de la indebida aplicación ha sido hermanada, por la casacionista, con la falta de aplicación, conforme ha sido ya establecido.

El Acuerdo Ministerial referido se encuentra publicado en Suplemento del Registro Oficial No. 476, de 10 de junio de 2011 y contiene las ª Regulaciones y Montos que Percibirán las y los Servidores Públicos como

Compensación Económica por Renuncia Voluntaria Legalmente Presentada y Aceptadaº; cuerpo jurídico al que se remite la sentencia atacada en su considerando OCTAVO, al remitirse a un precedente similar resuelto por la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia; en el que determina el alcance íntegro de este cuerpo normativo de carácter administrativo, cuyo artículo 10 ha sido aplicado, en el considerando UNDÉCIMO, al caso concreto sobre el que versa el proceso judicial ventilado en el Tribunal de instancia, para especificar las fases del procedimiento administrativo que deben observarse, una de ellas, la presentación de la intencionalidad del servidor para acogerse al régimen prevenido en ese cuerpo normativo, debiendo en todo caso someterse al procedimiento allí establecido, entre otros aspectos, a la existencia de los recursos económicos suficientes para cubrir el pago de las compensaciones que el Acuerdo Ministerial establece; reconociendo el fallo de la cita que, en caso de la presentación de renuncias no planificadas, conforme el artículo 7 de dichas regulaciones, el monto de la compensación económica a satisfacerse alcanzará el 10% del valor calculado, referido en el artículo 10; lo cual lleva al Tribunal de instancia a estimar que la accionante estaba obligada a observar el procedimiento administrativo regulado por el Acuerdo Ministerial para acogerse a sus beneficios.

La casacionista en la fundamentación de su recurso, no estable con precisión cuál de la o las disposiciones normativas de orden administrativo contenidas en el señalado Acuerdo Ministerial es la que ha sido indebidamente aplicadas, ya que se limita únicamente a señalar de manera general el contenido integral de ese cuerpo jurídico; lo cual implica una indudable deficiencia de la sustentación del cargo, pretendiendo conducir a los Jueces de Casación a que sean ellos los que escojan la norma que pudo haberse infringido; es decir, contrariando el principio dispositivo que informa la característica del recurso extraordinario de casación; a más de que, es deficiente también por no explicar las razones por las cuales el Acuerdo Ministerial no debía ser aplicado al caso y, contradictorio a la vez, ya que pese a estimarlo indebidamente aplicado por el fallador de instancia, pide le sea reconocida la compensación regulada en ese cuerpo de normas.

Razones que permiten colegir la improcedencia del recurso de casación, en el yerro de indebida aplicación; lo cual implica que, al haberse hermanado a éste, el de falta de aplicación de las normas jurídicas arriba identificadas, no sea factible ya el análisis de ese yerro; ya que la inexistencia del primer vicio determina que el otro, copulativo a él, sea impertinente.

9.- DECISIÓN: Por las consideraciones expuestas, esta Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, 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 la ciudadana MARIA VICTORIA ROMERO PALACIOS, consecuentemente, **NO CASA**, la sentencia recurrida, dictada por el Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con Sede en Cuenca, el 3 de febrero de 2016. Sin costas.- Actúe la doctora Dra. Ivonne Marlene Guamaní León como Secretaria Relatora, conforme consta en la acción de personal No. 1040-DNTH-2021-OQ. Notifíquese, publíquese y devuélvase.-

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO
JUEZ NACIONAL (PONENTE)

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO
JUEZ NACIONAL

MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ
JUEZ NACIONAL

Firmado electrónicamente por:
NADIA FERNANDA ARMIJOS CARDENAS
Validar únicamente con FirmaEC

FUNCIÓN JUDICIAL

168674452-DFE

Juicio No. 01803-2018-00080 RESOLUCION N° 63-2022

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

AUTOR/A: RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSC ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. Quito, miércoles 2 de febrerc del 2022, las 09h39. **VISTOS.-** Avocamos conocimiento de la presente causa en virtud de:

a) Mediante Resolución No. 008-2021, de 28 de enero de 2021, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 381, de 29 de enero de 2021, el Pleno del Consejo de la Judicatura resolvió designar a nueve jueces para la Corte Nacional de Justicia.-

b) Mediante Resolución No. 02-2021, de 05 de febrero de 2021, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, en uso de sus atribuciones, resolvió estructurar las seis Salas Especializadas de la Corte Nacional de Justicia, quedando conformada la Sala de lo Contencioso Administrativo por los jueces: Milton Enrique Velásquez Díaz, Fabián Patricio Racines Garrido, Patricio Adolfo Secaira Durango e Iván Rodrigo Larco Ortuño.

c) Patricio Adolfo Secaira Durango fue designado como Conjuez Nacional por el Consejo de la Judicatura el 15 de marzo de 2018; ratificado por el artículo 2 de la Resolución No. 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y posteriormente fue designado como Juez Nacional encargado mediante Oficio No. 113-P-CNJ-2021 de 18 de febrero de 2021, suscrito por el doctor Iván Saquicela Rodas, Presidente de la Corte Nacional de Justicia.

d) Conforme el acta de sorteo electrónico realizado con fecha 30 de junio de 2021, constante a fojas 20 del expediente, el Tribunal competente para conocer y resolver la presente causa se encuentra conformado por los Jueces Nacionales: Fabián Patricio Racines Garrido (Ponente, en virtud de lo establecido en el artículo 141 del Código Orgánico de la Función Judicial), Milton Enrique Velásquez Díaz, y Mauricio Espinosa Brito en reemplazo de Patricio Adolfo Secaira Durango,

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

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por MAURICIO BAYARDO ESPINOSA BRITO C=EC L=QUITO CI 1711977387

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

conforme el acta de sorteo de 18 de enero de 2022, suscrito por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia; así como, acorde lo dispuesto en los artículos 183 y 185 del Código Orgánico de la Función Judicial y el artículo 269 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) y encontrándose el proceso en estado de resolver, para hacerlo se considera:

I.- ANTECEDENTES

1.1.- En sentencia de 4 de abril de 2019, las 11h38, los jueces de la Sala Única del Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay, dentro del juicio No. 01803-2018-00080, en lo medular resolvieron:

> *ª (¼) Por las consideraciones anteriores y en razón de las constancias procesales; éste Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, con Sede en la ciudad de Cuenca, ª ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICAº , declara sin lugar la demanda y en consecuencia la validez de la Resolución dictada por la Junta Distrital de Solución de Conflictos del Distrito de Educación 03D03 del Cantón La Troncal de 14 de septiembre de 2017 y de la Resolución confirmatoria No. 0032-DZAJ-2017 dictada por el Coordinador de Educación Zonal 6 de 04 de diciembre de 2017. Sin costas. (¼)º .*

1.2.- El accionante Jimmy Javier Yépez Alcívar, interpuso recurso de casación en contra de la referida sentencia, fundamentándose, para este efecto, en el caso segundo y quinto del artículo 268 del COGEP.

1.3.- El Conjuez Nacional de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto de 9 de julio de 2019, las 11h52, dispuso al accionante aclare y complete el recurso planteado. El accionante Jimmy Yépez Alcívar, con fecha 16 de julio de 2019, atendió lo

dispuesto por el Conjuez Nacional.

1.4.- Con auto de 20 de noviembre de 2020, el Conjuez Nacional de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, admitió a trámite el referido recurso de casación, por los casos segundo (falta de motivación) y quinto (errónea interpretación de normas sustantivas) del Art. 268 del COGEP.

1.5.- Con auto de sustanciación de fecha 01 de diciembre de 2021, se convocó para el día miércoles 19 de enero de 2021, a las 15h00, para que se desarrolle la audiencia de casación prevista en el artículo 272 del COGEP.

1.6.- En el día y hora fijados para el efecto, se instaló la audiencia de casación a la que compareció el recurrente Jimmy Yépez Alcívar, acompañado de su abogado patrocinador debidamente acreditado, quien fundamentó su recurso con base a las causales admitidas a trámite. De igual forma, comparecieron el Ministerio de Educación y la Procuraduría General del Estado, a través de sus abogados patrocinadores, debidamente acreditados. Luego de escuchar a las partes procesales, el Tribunal de esta Sala Especializada pronunció la resolución oral adoptada por unanimidad, mediante la cual se rechazó el recurso de casación interpuesto por la recurrente, por lo que corresponde emitir la sentencia escrita debidamente motivada, conforme los términos expuestos a continuación:

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 del proceso.

2.2.- Delimitación del problema jurídico a resolver.- El presente recurso de casación está

orientado a decidir si la sentencia de 4 de abril de 2019, las 11h38, dictada por el Tribunal de instancia ha incurrido en los yerros acusados por el recurrente; esto es, por errónea interpretación del artículo 44de la Constitución de la República del Ecuador, y por falta de motivación. De comprobarse dichos vicios en el fallo recurrido, se dictará la sentencia de mérito que en derecho corresponda.

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

2.4 También es importante recalcar que el recurso de casación es un medio impugnatorio de las sentencias o autos que, dentro de procesos de conocimiento, expiden, entre otros órganos judiciales, los tribunales distritales de lo contencioso administrativo; desde luego que los autos se refieren a aquellos que ponen fin a los procesos judiciales y que en la práctica tienen fuerza de sentencias; por tanto, no corresponde, al orden de los recursos ordinarios que regulan actividades procesales de instancia; de ahí que la casación corresponda a la clase de recursos extraordinarios, que se orienta a que un tribunal de casación pueda hacer el control de legalidad de la sentencia o auto al que se ataca, es por ello que no solo la doctrina y la jurisprudencia, sino esencialmente la misma ley, establece una serie de formalidades que deben ser cumplidas de manera estricta con la técnica jurídica que cada causal y los modos de infracción que estas contienen exigen; técnica que tiene ver con el razonamiento lógico-jurídico que permita demostrar la existencia de los yerros que el casacionista,

aduce, vician al auto o sentencia que reprocha; el recurso de casación por su propia excepcionalidad establece taxativamente los casos y los yerros que potencialmente pueden afectar a una decisión judicial, sin que, quien usa el recurso pueda promoverlo por causas distintas a las determinadas puntualmente en el ordenamiento jurídico. (Resolución No. 2020-714 de 21 de septiembre de 2020 de la Sala de lo Contencioso Administrativa de la Corte Nacional de Justicia).

III. CASO SEGUNDO DEL ART. 268 DEL COGEP POR FALTA DE MOTIVACIÓN DE LA SENTENCIA.

3.1. Con cargo al caso segundo del artículo 268 del COGEP, la casacionista acusa a la sentencia recurrida del vicio de falta de motivación. Esta Sala de casación considera importante recordar que la causal invocada procede cuando la sentencia o auto no contuviere los requisitos exigidos por la Ley o, en su parte dispositiva, se hayan adoptado decisiones contradictorias o incompatibles o, por incumplir con el requisito de motivación. Debe tenerse en cuenta que la sentencia es la providencia judicial mediante la cual el o los juzgadores, resuelven en su totalidad el fondo del asunto controvertido puesto a su conocimiento; por tanto, su contenido es único e íntegro y debe ser estimado en ese rigor procesal; entendiendo que su parte expositiva esboza un resumen de la materia que forma parte de la controversia; que su parte considerativa, contiene la motivación, en la que se halla el análisis de lo demandado, la confrontación con las oposiciones formuladas en la contestación y sus consecuentes excepciones; la valoración probatoria, lo que permite al juzgador establecer la verdad material que arroja el proceso judicial; para luego tomar las normas jurídicas que corresponden ser aplicadas a esos hechos a fin de solucionar el problema jurídico de la controversia; subsunción con la cual, se obtiene como resultado la emisión del pronunciamiento judicial que se encuentra en la parte resolutiva. En ese contexto, la sentencia es el producto de la adecuación de los hechos con el derecho pertinente.

3.2. La ª falta de motivaciónº hecha al amparo de la causal segunda del artículo 268 del Código Orgánico General de Proceso de la ley de la materia, produciría la nulidad de la sentencia, al tenor de lo ordenado en el artículo 76, numeral 7 literal l) de la Constitución de la República, que ha sido esgrimida como motivo del recurso. Dicha norma establece que: *ª Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente*

*motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados*º .

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

3.4. De su parte, la Corte Constitucional del Ecuador, en recientes pronunciamientos sobre la garantía constitucional de la motivación, ha señalado que: *ª ¼ En suma, el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente¼ º* . (Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párrafo 61).

3.5. En este sentido, la propia Corte Constitucional desarrolla estos dos elementos, explicando que: *ª ¼ la* ***fundamentación normativa*** *debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso. (¼) la* ***fundamentación fáctica*** *debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.* (Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párrafo 61. y 61.2). Los elementos antes referidos, responden al estándar de suficiencia siendo esta: *ª el grado de desarrollo argumentativo que razonablemente se debe exigir para dar por suficiente la fundamentación normativa o la fundamentación fáctica de una argumentación jurídica. El referido estándar señala cuán riguroso debe ser el juez frente a la motivación que examina. La determinación del referido estándar va a depender del tipo de caso de que se trate¼ º* (Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párrafo 64.1).

3.6. En el caso en concreto, la recurrente para fundamentar el yerro de falta de motivación contenido en su memorial casacional y su escrito de aclaración, así como de la fundamentación oral expuesta en la audiencia respectiva; sostiene que: *ª ¼en la misma se citan varias normas supraconstitucionales, constitucionales y legales que hacen referencia a políticas de estado (sic) para que menores de edad, discapacitados, mujeres y otros ±grupos vulnerables- tengan acceso a la educación, salud, sin analizar su pertenencia al caso que nos ocupa ± vulneración de derechos de un educando, que supuestamente fue agredido físicamente -, más que decir que por dichas normas se ven ©obligados©a velar por los interés del menor cuyas iniciales son N.R.Y.F¼º;* más adelante, continua su argumentación señalando: *ª ¼Por otro lado se manifestó de mi parte que no se justificó la infracción que se me acusa, esto es la agresión física, y realicé un análisis de la prueba que debía haber existido, tales como examen médico legal y/o examen psicológico; y, que las fotografías que obran del proceso, QUE NO FUERON MENCIONADAS EN LA SENTENCIA, no son prueba de la supuesta infracción y es más contradicen algunos de los testimonios, pues dichas fotografías, que no se saben de quien son ni cuando se tomaron, se refleja que con el resultado de un correazo, y se sostiene en las declaraciones que mi persona le agredió al estudiante con un sable, aspectos éstos que NO FUERON MENCIONADOS Y MENOS ANALIZADOS por el Tribunal al momento de emitir su sentencia, lo que obviamente se traduce en falta de motivación, y por tanto se configura la causal por la cual acuso a la sentencia impugnada¼º;* para finalmente concluir: *ª ¼el Tribunal en su sentencia, conforme se indicó no cumple con los presupuestos de razonabilidad y lógica, es decir deviene en incoherente, pues las cosas son o no son, ya que no pueden ser y no ser al mismo tiempo, el Tribunal descarta la resolución dada en la esfera jurisdiccional penal, para el efecto de mi presunción de inocencia que he venido sosteniendo, en razón que sostiene que son dos esferas diferentes; sin embargo a renglón seguido, sí considera dicha resolución como presunción de la existencia de los hechos acusados, particular que no solo es contradictorio sino que violenta mi derecho a la inocencia; si el Tribunal hubiese actuado con razonabilidad y lógica hubiese simplemente descartado dicho elemento probatorio bajo su argumento, o utilizarlo para una de las dos tesis, más no para las dos en su conjunto como erróneamente se lo hizo.º*

3.7. Con dicha argumentación, el casacionista sostiene que existiría falta de motivación de la sentencia interpelada, por cuanto, el Tribunal de instancia no realizo un análisis de las normas de derecho a la realidad del caso, así como también, no se efectuó un examen de la prueba que debía haber existido en el caso concreto, citando ejemplos como, un análisis médico legal, un examen psicológico, y por otro lado, manifiesta que no se han considerado varias fotografías que obran del proceso, ni tampoco se ha considerado al resolución dictada en la jurisdicción penal, con la cual, mantiene su presunción de

inocencia, aspectos estos, que a decir del recurrente no fueron analizados ni mencionados en la sentencia recurrida, y que por ello, se incumplirían el requisito de motivación.

3.8. Ahora bien, al denunciarse los defectos en la motivación del fallo, es indispensable que se establezca por parte del impugnante que elemento propio de la subsunción exigida constitucionalmente para exista motivación ha sido vulnerada en la sentencia reprochada, sea por omisión, insuficiencia o distorsión del deber jurídico; pues ello, no ha de quedar a la actividad de oficio del juzgador de casación, ya que esta clase de recursos por ser de estricto derecho y esencialmente taxativo, se nutre por el principio dispositivo; lo que significa que ha de estarse solo a lo expuesto por el casacionista en su recurso.

3.9. Con dicha argumentación, la Sala advierte que lo que pretende el recurrente a través de su recurso de casación y específicamente sobre la causal invocada, es que se examine la prueba actuada, ya que, en su criterio, por un lado existiría ausencia de pruebas que demuestren la supuesta inconducta en la que habría incurrido, y por la cual fue destituido, y por otro, señala que no se han considerado varias fotografías que obran de autos, así como, la resolución dictada en la jurisdicción penal, con las cuales justificaría que no ha incurrido en la infracción acusada, circunstancias a los que se hace referencia en el considerando undécimo de la sentencia de instancia; lo cual evidentemente, le está vedado a esta Sala Especializada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 270 inciso cuarto del COGEP.

3.10. En suma, esta Sala observa que el recurrente ha insertado en su fundamentación aspectos que solamente podían ser invocados al amparo de otra causal, distinta a la segunda que está siendo analizada. Tal es el caso que el recurrente en lugar de demostrar la insuficiencia motivacional de la sentencia recurrida, que es lo que correspondía al amparo del caso segundo del artículo 268 del COGEP, se ha referido más bien a aspectos de índole probatorio, y la falta valoración de medios de prueba; aspectos éstos que solamente podían ser invocados al amparo de otra causal contenida en el artículo 268 ibídem.

3.11. No obstante, en el caso de estudio, la Sala puede evidenciar que el Tribunal *a quo* determina con claridad y precisión los hechos que a su juicio son constitutivos de los fundamentos fácticos arrojados por las pruebas aportadas en el proceso judicial, a los cuales, ha aplicado las normas jurídicas que son

pertinentes al caso, explicando las razones por las cuales aquellas son adecuadas para dar solución al problema jurídico de la causa; resultado que finalmente le ha permitido a tomar una decisión coherente con ese ejercicio intelectual; de modo que, la sentencia recurrida cuenta con una *fundamentación fáctica y normativa suficiente* expresada en la parte resolutiva del fallo. En resumen, el Tribunal de instancia explica de manera diáfana los hechos, la normativa aplicable y su pertinencia al caso *sub judice,* concluyendo que el acto administrativo emitido por la Coordinación Zonal de Educación se encuentra debidamente motivado, y por lo tanto ratifica su validez y legitimidad.

3.12. En virtud del principio dispositivo que rige este tipo de recursos extraordinarios, y al ser formal y estricto, esta Sala Especializada está imposibilitada de corregir el error detectado al momento de formular el recurso, siendo que se debe rechazarlo por este extremo, por no encontrarse debidamente fundamentado.

IV. CASO QUINTO DEL ART. 268 DEL CÓDIGO ORGÁNICO GENERAL DE PROCESOS POR ERRÓNEA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 44 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR:

4.1. Respecto al caso quinto del artículo 268 del COGEP, la casacionista acusa a la sentencia recurrida del vicio de errónea interpretación de los artículos 76 y 81 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. La Sala en primer lugar se referirá al alcance del caso quinto del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos que consiste en: *ª 5. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho sustantivo, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, que hayan sido determinantes en la parte dispositiva de la sentencia o auto.º* Al respecto, esta causal se refiere a una infracción sustancial del ordenamiento jurídico: el error *in iudicando in jure*, cuando a causa de no haberse entendido apropiadamente el sentido jurídico del caso sometido a decisión, se aplica a éste una norma diferente a la que debió en realidad aplicarse, ya sea por falta de aplicación, es decir, se deja de aplicar normas que necesariamente debían ser consideradas para la decisión o por aplicación indebida de las normas, cuando ésta ha sido entendida rectamente en su alcance y significado, pero se la ha utilizado para un caso que no es el que ella contempla; o se la concede a la norma aplicable un alcance equivocado por errónea interpretación, cuando la norma aplicada es la adecuada para el caso, y no obstante se la ha

entendido equivocadamente, dándole un alcance que no tiene. Se da pues, por parte del juzgador de instancia, un falso juicio de derecho sobre la norma y, por tanto, la sentencia debe ser casada, porque declara una falsa voluntad de la normativa estatal. La falta de aplicación consiste, por tanto, en ª un error de existenciaº; la aplicación indebida entraña ª un error de selecciónº y, la errónea interpretación equivale a ª un error del verdadero sentido de la normaº.

4.2. La Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la *ex* Corte Suprema de Justicia, en la Resolución No. 192 de 24 marzo de 1999, juicio No. 84-98, publicada en el Registro Oficial Suplemento 211 de 14 de junio de 1999, con respecto a esta causal, señaló lo siguiente: *ª Se trata de la llamada transgresión directa de la norma legal en la sentencia, y en ella no cabe consideración respecto de los hechos, pues se parte de la base que es correcta la apreciación del Tribunal ad-quem sobre el valor de los medios de prueba incorporados al proceso, por lo que corresponde al tribunal de casación examinar, a base de los hechos considerados como ciertos en la sentencia, sobre la falta de aplicación, aplicación indebida o errónea interpretación de los artículos citados por el recurrente.º*

4.3. En este orden de ideas, Santiago Andrade Ubidia, en su obra ª La Casación Civil en el Ecuadorº, señala que: *ª En la causal primera, se imputa al fallo de hallarse incurso en errores de violación directa de la norma sustantiva, porque no se han subsumido adecuadamente los elementos fácticos que han sido probados y se hallan admitidos por las partes, dentro de la hipótesis normativa correspondiente, sea porque no se ha aplicado la que corresponda o porque, finalmente, se realiza una errónea interpretación de la norma de derecho sustantivoº* (Andrade Ubidia Santiago. La Casación en el Ecuador, Edit. Andrade & Asociados, Quito, 2005, pág. 182).

4.4. Sobre este vicio, Murcia Ballén enseña: *ª Interpretar erróneamente un precepto legal es, pues, en casación aplicarlo al caso litigado por ser el pertinente, pero atribuyéndole un sentido o alcance que no le corresponde. Por consiguiente, el quebranto de una norma sustancial, en la especie de interpretación errónea, excluye la falta de aplicación de la misma; y excluye igualmente la aplicación indebida, porque en el caso de yerro hermenéutico se aplica la disposición legal que corresponde, pero con una inteligencia que no puede dársele, en tanto que en la aplicación indebida se emplea el precepto que no corresponde al caso litigadoº*. (Humberto Murcia Ballén, ª La Casación Civil en Colombiaº, p.324).

4.5. Esta Sala ya ha indicado que cuando se alega la errónea interpretación de norma jurídica, corresponde al casacionista explicar en su fundamentación: i) Cuál es la norma sustantiva infringida; ii) si es la pertinente para dar solución al problema jurídico; iii) cuál es la interpretación que de ella hizo el Juez, identificando qué método interpretativo ha sido usado por éste; iv) determinar por qué razón esa interpretación no es la que corresponde, por qué el método usado o las reglas propias de éste no son las adecuadas al caso; v) para luego, establecer cómo debió interpretarse la norma jurídica infringida, qué método debió usarse para ese objeto en lugar del utilizado por el juzgador que viabilice un entendimiento claro y preciso que demuestre la existencia del vicio acusado y de este modo de infracción.

4.6. Para fundamentar el recurso por este vicio, el casacionista transcribe el texto del artículo 44 de la Constitución de la República del Ecuador, e invoca el artículo 3 de la Convención Sobre los Derechos del Niño, y el artículo 11 del Cogido de la Niñez y Adolescencia, para formular la proposición jurídica completa, y a continuación manifiesta lo siguiente: *ª (¼) Es decir el principio del interés superior del niño no es absoluto, como erradamente lo ha considerado o interpretado la Sala Única del Tribunal Contencioso Administrativo al emitir la sentencia que es objeto de impugnación, error que se encuentra plasmado en el sentencia en su considerando UNDECIMO, que dice Ф¼]De lo anterior es claro que nos encontramos frente a una situación en la cual este Tribunal está en el deber de velar por sobre todo por los derechos que corresponden al menor cuyas iniciales son N.R.Y.F., y al respecto tenemos que la Convención [¼]©pues el Tribunal al considerar erradamente que dicho principio es absoluto, no consideró y por tanto no aplicó otros principios constitucionales, que en el evento de haberlo hecho, e incluso de haber realizado una ponderación de considerarlo pertinente, el resultado de la sentencia recurrida necesariamente hubiese sido diferente (¼)º*

4.7. De lo transcrito, se observa que, la recurrente explica de forma meridiana la manera en que, se ha producido la errónea interpretación de la norma jurídica denunciada como infringida en la sentencia impugnada, así también, arguye cuál es el alcance verdadero que el juzgador debió dar a aquella. Sin embargo, no señala el método que debió ser traído para determinar el sentido verdadero de la norma, además debió demostrar que el vicio ha tenido una trascendental influencia en la parte dispositiva de la sentencia recurrida, con dicha argumentación, lo que ha dejado en evidencia es su inconformidad con el análisis realizado por el Tribunal de instancia. En efecto, lo que sostiene la recurrente es que el

Tribunal *a quo* estableció como derecho absoluto al interés superior del niño, y que en su criterio se debió realizar un ejercicio de ponderación con otros principios constitucionales, lo que hubiera llevado a un resultado distinto en la sentencia impugnada, aspectos con lo cuales se revela que el recurrente no ha cumplido con lo que exige la técnica casacional para el vicio acusado.

4.8. Adicionalmente, es preciso mencionar que en la *ratio decidendi* del Tribunal *a quo* dentro de la sentencia recurrida menciona que, se ha comprobado en forma diáfana la infracción cometida por el hoy accionante, abonando que las resoluciones impugnadas se encuentran debidamente motivadas, al contener los fundamentos facticos y jurídicos adecuados, así como su correspondencia y su aplicabilidad al caso concreto. En definitiva, el Tribunal de instancia confirma la legalidad y validez del acto administrativo impugnado, al encontrare debidamente motivado.

4.9. En virtud de lo expuesto, esta Sala concluye que el vicio denunciado por errónea interpretación del artículo 44 de la Constitución de la Republica del Ecuador, carece de trascendencia, puesto que el Tribunal de instancia habría llegado a la misma conclusión (confirmar la legalidad y validez del acto administrativo), es decir, no existe trascendencia del yerro invocado y por tanto, no se configura la causal quinta del artículo 268 del COGEP.

V.- DECISIÓN

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 CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA**, rechaza el recurso de casación interpuesto por el accionante Jimmy Javier Yépez Alcívar; y, en consecuencia, NO CASA la sentencia dictada el 4 de abril de 2019, las 11h38, por los jueces de la Sala Única del Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay, dentro del juicio No. 01803-2018-00080.- Sin costas ni honorarios.- **Notifíquese y devuélvase.-**

RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO

JUEZ NACIONAL (PONENTE)

ESPINOSA BRITO MAURICIO BAYARDO

CONJUEZ NACIONAL

MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ

JUEZ NACIONAL

Firmado electrónicamente por:
NADIA FERNANDA ARMIJOS CARDENAS
Validar únicamente con FirmaEC

FUNCIÓN JUDICIAL

168556983-DFE

Juicio No. 18803-2019-00010 RESOLUCION N° 72-2022

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, martes 1 de febrero del 2022, las 08h11. **VISTOS:** Conocemos la presente causa en virtud de que: **a)** Fabián Patricio Racines Garrido 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 30 de junio 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 Fabián Patricio Racines Garrido, Patricio Adolfo Secaira Durango e Iván Rodrigo Larco Ortuño, este último en calidad de Juez ponente, según consta en el acta incorporada al proceso. Somos el Tribunal competente para resolver el presente recurso de casación de conformidad a lo dispuesto en los artículos 183 y 185 del Código Orgánico de la Función Judicial y en el inciso primero del artículo 269 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP). Estando la presente causa en estado de resolver, para hacerlo se considera:

I.- ANTECEDENTES

1.1.- En sentencia dictada el 27 de agosto de 2020, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en la ciudad de Ambato, dentro del juicio No. 18803-2019-00010 deducido por el señor Robert Alejandro Unda Ortiz, en contra de la Contraloría General del Estado, resolvió aceptar la demanda presentada por el actor y en consecuencia declarar la nulidad del acto administrativo impugnado, esto es, la Resolución No. 11554-DR de fecha 18 de agosto de 2017 y su antecedente.

1.2.- La Directora Provincial de Tungurahua (e) de la Contraloría General del Estado interpuso recurso de casación en contra de la referida sentencia, fundamentándose para el efecto en el caso cinco del artículo 268 del COGEP.

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

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

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO C=EC L=QUITO CI 0200419075

1.3.- Con auto de 02 de diciembre de 2020 el Conjuez Nacional de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite el referido recurso de casación.

1.4.- Con auto de sustanciación de fecha 19 de agosto de 2021 se convocó para el día martes 07 de diciembre de 2021, a las 11h00, para que se desarrolle la audiencia de casación prevista en el artículo 272 del COGEP.

1.5.- En el día y hora fijados para el efecto se instaló la audiencia de casación a la que compareció de manera virtual la institución pública recurrente Contraloría General del Estado, a través de su abogado debidamente acreditado para el efecto, quien fundamentó su recurso en base a la causal admitida a trámite. De igual forma, compareció a la audiencia de manera telemática el actor acompañado de su defensa técnica, quien contestó la fundamentación del recurso. Luego de escuchar a las partes procesales, el Tribunal de esta Sala Especializada pronunció la resolución oral adoptada por unanimidad, mediante la cual se rechazó el recurso de casación, por lo que corresponde emitir la sentencia escrita debidamente motivada, conforme los términos expuestos a continuación.

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 etapa impugnatoria.

2.2.- Delimitación del problema jurídico a resolver.- El presente recurso de casación está orientado a decidir si la sentencia dictada el 27 de agosto de 2020 por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en la ciudad de Ambato, dentro del juicio No. 18803-2019-00010, ha incurrido en el yerro acusado por la entidad recurrente; esto es: con cargo al quinto del artículo 268 del COGEP se invocó la errónea interpretación del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. De comprobarse dicho vicio en el fallo recurrido, se dictará la sentencia de mérito que en derecho corresponda

III.- ANÁLISIS

3.1.- La acusación casacional que se sustenta en el caso quinto, y que motiva la presente impugnación, es aquella que la doctrina y la jurisprudencia la ha denominado como un error o vicio *"in iudicando*º, el cual se configura por la violación de la norma de derecho que acarrea una conclusión contraria a la realidad de los hechos, en este tipo de impugnaciones prima el interés general sobre el particular.

La entidad casacionista con sustento en el caso quinto, acusa la errónea interpretación del artículo 26 de la LOCGE, sus argumentos en lo principal se remiten a que: *"El análisis del Tribunal respecto del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, le atribuye un sentido e interpretación erróneos, cuando indican que, por el incumplimiento del plazo señalado en el referido artículo, se ha verificado la CADUCIDAD de la facultad de control de esta institución, cuando en ningún momento esta disposición menciona que la falta de aprobación del Informe en los plazos previstos, ocasionada la caducidad de la facultad de control, es así que el Tribunal le ha otorgado de manera deliberada y extensiva otro sentido a la Ley, cuando su obligación es aplicar la norma en su sentido literal; sin embargo, lo hacen de una manera errónea y establecido un sentido equivocado a su espíritu. Si bien el referido artículo 26, establece que el Informe será tramitado en los plazos establecidos en la norma, no es menos cierto que la disposición indicada que desde la emisión de la orden de trabajo de la auditoría, hasta la aprobación del informe, como regla general, el plazo no excederá de un año; es decir, que esta expresión se refiere a que el plazo de un año puede extenderse y, como tal, no constituye un plazo fatal. Así, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, indica respecto a la expresión ©por regla general©Œasi siempre, normalmente©por lo que se observa que la misma norma establece que, excepcionalmente, el término de un año, podría ampliarse; lo cual responde, principalmente, al nivel de complejidad y extensión del estudio del equipo auditor, previa elaboración y aprobación del informe. Por tanto, al existir esta salvedad otorgada por la misma ley, mal podría interpretarse que la Contraloría General del Estado pierde la competencia de emitir los pronunciamientos correspondientes. (¼) Es menester indicar además que, la disposición del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, no prevé que se deba justificar la extensión del plazo en casos concretos; y, en virtud del principio de legalidad contenido en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, y considerando que en derecho público, solo se puede realizar lo que ha establecido de manera expresa en la Ley; en consecuencia, no consta del mencionado artículo 26 que se deba justificar la ampliación del plazo de un año, ni que para que el informe sea eficaz, requiere obligatoriamente contar con el justificativo pertinente*º .

3.2.- El vicio de errónea interpretación, comporta la aplicación pertinente de una norma al caso concreto, pero que el juzgador al emplearla le ha otorgado un alcance o dimensión distinta al que previno el legislador, es decir, en la concurrencia del vicio de errónea interpretación intervienen dos supuestos fundamentales: a) la norma ha sido aplicada en el fallo impugnado, es decir, consta incorporada en su motivación y , b) la norma es la adecuada para el caso litigado, por tanto no cabe discusión sobre su pertinencia; no obstante, el juzgador en su tarea le ha atribuido una interpretación distorsionada de su verdadero sentido. Para que prospere el vicio de errónea interpretación, el casacionista debe explicar cómo la norma que acusa ha sido erróneamente interpretada, y que se

encuentre expresamente aplicada en el fallo para que de esta forma los jueces de casación logren advertir en su contexto argumentativo la interpretación errónea que se le otorgó.

3.3.- En la especie, en el ejercicio de cotejamiento lógico que corresponde realizar entre el vicio acusado y lo expuesto en la sentencia impugnada, es pertinente remitirnos a la decisión judicial, para de este forma identificar el contexto argumentativo que el Tribunal de instancia le otorgó a la norma invocada; es así que, en lo pertinente el fallo impugnado ha considerado: *"En la especie, se tiene como hechos probados que la entidad de control no ha cuestionado la fecha de emisión de la orden de trabajo esto es de fecha 05 de marzo de 2013 conforme así se lo reconoce en su Informe General (fjs. 137) y en su CAPITULO I "Motivo del examen"(fjs. 141 vlta) que constituye un medio de prueba documental aportado por las partes procesales, ni tampoco discute que la aprobación del informe responde al 23 de junio de 2014 (fjs. 141), frente a lo cual el tribunal advierte la extemporaneidad en la actuación de la entidad pública en los términos previstos en la Ley, es decir al margen de la actividad reglada en la cual debe enmarcar sus actuaciones, por tanto a entender de estos juzgadores, el legislador ha previsto un plazo fatal como regla general, a efectos de garantizar el debido proceso al cual deben ceñirse las entidades públicas, siendo que solo por excepción podrá extenderse en su tiempo, excepcionalidad que debe estar motivada y justificada, a la luz de la certeza que debe tener el administrado respecto de dicho accionar, esto como parte de la seguridad jurídica que se traduce en normas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes (artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador). En el presente caso se tiene que no existe argumento alguno de parte de la entidad de control vinculada a sustentar la excepcionalidad de extender su procedimiento fuera de la regla general del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, lo cual permite concluir que operó la caducidad de la facultad de control visto que precluyó su tiempo para pronunciarse, por lo que toda actuación posterior resulta ineficaz al haberse contravenido los plazos conferidos en el ordenamiento jurídico, recordando que el accionar de la entidad contralora se sujeta a los principios del derecho público que establece que solo está permitido hacerse aquello que está previsto en la Ley, lo cual es recogido en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador. Ha de entenderse entonces desde la perspectiva teleológica que, el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y las normas que regulan el procedimiento de la actividad contralora, tienen como fin el cumplimiento de los plazos previstos en ella, esto como parte del debido proceso que constituye una garantía del administrado, y solo por excepción justificada y motivada, conforme se indicó anteriormente, se puede desatender la regla general ya que corresponde a toda autoridad administrativa o judicial garantizar el cumplimiento de las normas, entre ellas el tantas veces citado artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado LOCGE, como mandado constitucional previsto en el Art. 76 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador"*.

3.4.- En ese orden, para efectos del análisis que nos corresponde, es importante señalar que el procedimiento de control de competencia exclusiva de la Contraloría General del Estado se construye a través de una secuencia de etapas sistemáticas y regladas, las cuales concluyen con la emisión del acto de determinación o desvanecimiento de responsabilidades. Cada una de estas fases procedimentales se encuentra plenamente identificadas y normadas en la Ley Orgánica de la Contraloría del Estado, estableciéndose un tiempo específico para su sustanciación y resolución. De tal suerte, dicho procedimiento de control debe someterse a los principios de legalidad y seguridad jurídica contemplados en los artículos 226 y 82 de la Constitución de la Republica; y, fundamentalmente en su sustanciación debe garantizarse el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa de los servidores auditados.

3.5.- Con sujeción al mérito de los autos y a los presupuestos procesales recogidos en la sentencia impugnada, se desprende que: **a)** La Contraloría General del Estado realizó el examen especial No. DR6-DPCH-APyA-0009-2014 efectuado a ª *los procesos precontractual, contractual y de ejecución de proyectos viales, sanitarios y edificaciones de la Dirección Provincial de Chimborazo del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda*º ; **b)** La Orden de Trabajo No. 004-DR6-DPCH-APyA se emitió el 05 de marzo de 2013; **c)** El informe general de auditoría fue aprobado el 23 de junio de 2014; **d)** El 09 de septiembre de 2014 se notificó al accionante con la predeterminación de la responsabilidad civil culposa constante en la glosa No. 271; **e)** El 31 de agosto de 2018 se notifica al accionante con la Resolución de Responsabilidad Civil No. 11554-DR.

3.6.- Para efectos del análisis que nos corresponde, es necesario remitirnos al contenido del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado vigente a la fecha de sustanciación del examen especial, que en lo pertinente establece: *ª Los informes de auditoría gubernamental, en sus diferentes clases y modalidades, tendrán el contenido que establezcan las normas de auditoría y más regulaciones de esta Ley, incluyendo la opinión de los auditores, cuando corresponda, y la referencia al período examinado y serán tramitados en los plazos establecidos en la ley y los reglamentos correspondientes, los mismos que desde la emisión de la orden de trabajo de la auditoría, hasta la aprobación del informe, como regla general, no excederán de un año. Los informes luego de suscritos por el director de la unidad administrativa pertinente, serán aprobados por el Contralor General o su delegado y enviados a las máximas autoridades de las instituciones del Estado¼.º* .

De la relación cronológica de las actuaciones de control, se puede advertir que entre la emisión de la Orden de Trabajo y la aprobación del Informe Final ha transcurrido más del año establecido en la ley, por lo que, se ha superado el plazo previsto en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la

Contraloría General del Estado aplicable al presente caso; en tal virtud, ha operado la caducidad de la potestad de control respecto a la fase de aprobación del informe final de auditoría, lo que compromete la validez del acto administrativo impugnado al haber actuado el ente de control sin competencia en razón del tiempo.

3.7.- En ese orden, es oportuno manifestar que sobre la caducidad de la potestad de control en la fase de aprobación del informe final, conforme a los términos previstos en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia Justicia emitió la Resolución No. **10-2021** de 29 de septiembre de 2021, en el cual se declaró como Precedente Jurisprudencial Obligatorio, la siguiente regla: *ª El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece un plazo o término fatal, según corresponda, de cumplimiento obligatorio por parte del ente de control, vencido el cual opera la caducidad de la facultad contralora y determina que la aprobación del informe de auditoría gubernamental esté viciada de nulidad absoluta, toda vez que el funcionario público que lo apruebe ha perdido competencia en razón del tiempo; por lo que la Contraloría General del Estado en sede administrativa, o los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en sede jurisdiccional, están obligados a declararla de oficio o a petición de parte, en aplicación de la garantía de preclusión y del principio de la seguridad jurídicaº* .

3.8.- La caducidad es una figura propia del derecho público que opera *ipso jure* por el transcurso del tiempo para ejercer una potestad, sin que quepan interrupciones en su decurso, y es declarable aún de oficio. Al respecto, Juan Carlos Cassagne señala: *ª En el procedimiento administrativo es indudable la importancia que tiene el tiempo como hecho natural, generador y extintivo de situaciones jurídicas, en cuanto constituye la base para determinar el cómputo de los plazos que obligatoriamente deben observar el administrado y la Administración en las distintas fases o etapas procedimentales (¼) En el procedimiento administrativo el plazo o término alude esencialmente al lapso en el cual deben cumplimentarse las distintas etapas o fases del procedimientoº* (Derecho Administrativo, Tomo II, Abeledo-Perrot, Buenos Aires-Argentina, 1996, páginas 340 y 341). Hugo Augusto Olguín Juárez define a la potestad de la siguiente manera: *ª La potestad jurídica es el poder jurídico que tiene un sujeto para actuar, no sólo con el fin de satisfacer sus intereses propios, sino también los de los demás sujetos. En este sentido se traduce en un deber para el que la posee y más específicamente en la realización de una funciónº* (Extinción de los Actos Administrativos Revocación, Invalidación y Decaimiento, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile-Chile, 1961, página 99).

3.9.- De su parte, la Corte Constitucional del Ecuador, en sentencia No. 157-18-SEP-CC de 25 de abril de 2018 emitida dentro del caso No. 1897-17-EP, ha sido enfática en señalar lo siguiente: ª ¼

es evidente para este máximo organismo de administración de justicia constitucional que la sala de casación, en ejercicio de su potestad de control de legalidad, emitió un criterio judicial en estricto apego al contenido del artículo 26 ±en ese entonces vigente ±de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, puesto que, al determinar que las actuaciones de la entidad pública de control deben ejecutarse dentro del plazo previamente establecido en la Ley pertinente, tutelaron la vigencia del derecho constitucional a la seguridad jurídica¼°. Queda claro entonces que la jurisprudencia de la justicia ordinaria, así como la constitucional, se ha pronunciado de manera expresa y concordante en el sentido de que el plazo de un año previsto en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es un plazo fatal. Si de hecho la Contraloría General del Estado aprueba el informe de auditoría una vez fenecido ese plazo fatal, tal aprobación está viciada de nulidad absoluta toda vez que el funcionario público que lo aprobó había perdido competencia en razón del tiempo para hacerlo, circunstancia que precisamente lo que sucedió en el presente caso. En virtud de lo expuesto y sin que amerite un análisis adicional, al no haberse probado el yerro atribuido a la sentencia impugnada, el recurso es improcedente por este extremo.

IV._ DECISIÓN

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 REPÚBLICA**, rechaza el recurso de casación interpuesto por la Directora Provincial de Tungurahua (e) de la Contraloría General del Estado; y, en consecuencia, no casa la sentencia dictada el 27 de agosto de 2020 por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en la ciudad de Ambato, dentro del juicio No. 18803-2019-00010.- Notifíquese y devuélvase.-

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

JUEZ NACIONAL (PONENTE)

RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO

JUEZ NACIONAL

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO

JUEZ NACIONAL

Firmado electrónicamente por:
NADIA FERNANDA ARMIJOS CARDENAS
Validar únicamente con FirmaEC

FUNCIÓN JUDICIAL

168641291-DFE

Juicio No. 11804-2019-00070 RESOLUCION N° 73-2022

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, martes 1 de febrero del 2022, las 16h14. **VISTOS:** Conocemos la presente causa en virtud de que: **a)** Fabián Racines Garrido 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 30 de agosto 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 Fabián Racines Garrido, 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)** En virtud de la licencia concedida al Juez Nacional Fabián Racines Garrido se le encargó el despacho a la Conjueza Nacional Hipatia Ortiz Vargas, por el período comprendido entre el 10 al 17 de enero de 2022 conforme se desprende del acta de sorteo de fecha 10 de enero de 2022, suscrito por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia. Somos el Tribunal competente para resolver el presente recurso de casación de conformidad a lo dispuesto en los artículos 183 y 185 del Código Orgánico de la Función Judicial y en el inciso primero del artículo 269 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP). Estando la presente causa en estado de resolver, para hacerlo se considera:

I.- ANTECEDENTES

1.1.- En sentencia dictada el 28 de enero de 2021, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en la ciudad de Loja, dentro del juicio No. 11804-2019-00070 deducido por el señor Benito Eraldo Suquisupa en contra de la Contraloría General del Estado, resolvió aceptar la demanda presentada por el actor y en consecuencia declarar la nulidad de los actos administrativos impugnados, esto es, la Resolución No. 001225 de 20 de septiembre de 2018, y la Resolución No.

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

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por HIPATIA SUSANA ORTIZ VARGAS C=EC L=QUITO CI 1709088569

FUNCIÓN JUDICIAL DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE Firmado por PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO C=EC L=QUITO CI 0200419075

7893 de 11 de mayo de 2016, que confirma la glosa emitida en su contra.

1.2.- La Directora Provincial 2 de la Contraloría General del Estado interpuso recurso de casación en contra de la referida sentencia, fundamentándose para el efecto en el caso quinto del artículo 268 del COGEP.

1.3.- Con auto de 25 de mayo de 2021 la Conjueza Nacional de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite el referido recurso de casación.

1.4.- Con auto de sustanciación de fecha 14 de diciembre de 2021 se convocó para el día martes 11 de enero de 2022, a las 09h45, para que se desarrolle la audiencia de casación prevista en el artículo 272 del COGEP.

1.5.- En el día y hora fijados para el efecto se instaló la audiencia de casación a la que compareció de manera virtual la institución pública recurrente Contraloría General del Estado, a través de sus abogados debidamente acreditados para el efecto, quienes fundamentaron su recurso en base a la causal admitida a trámite. De igual forma, compareció a la audiencia de manera telemática el actor acompañado de su defensa técnica, quien contestó la fundamentación del recurso. Luego de escuchar la fundamentación casacional, el Tribunal de esta Sala Especializada pronunció la resolución oral adoptada por unanimidad, mediante la cual se rechazó el recurso de casación, por lo que corresponde emitir la sentencia escrita debidamente motivada, conforme los términos expuestos a continuación.

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 etapa impugnatoria.

2.2.- Delimitación del problema jurídico a resolver.- El presente recurso de casación está orientado a decidir si la sentencia dictada el 28 de enero de 2021 por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en la ciudad de Loja, dentro del juicio No. 11804-2019-00070 ha incurrido en los yerros acusados por la entidad recurrente; esto es: con cargo al caso quinto del artículo 268 del COGEP se acusó la errónea interpretación del artículo 56 de la LOCGE; y, la falta de aplicación del artículo 62, lo que ha conllevado a la indebida aplicación del artículo 85 ibídem. De comprobarse dichos vicios en el fallo recurrido, se dictará la sentencia de mérito que en derecho corresponda.

III.- ANÁLISIS

3.1.- La acusación casacional que se sustenta en el caso quinto, y que motiva la presente impugnación, es aquella que la doctrina y la jurisprudencia la ha denominado como un error o vicio *"in iudicando*º, el cual se configura por la violación de la norma de derecho que acarrea una conclusión contraria a la realidad de los hechos, en este tipo de impugnaciones prima el interés general sobre el particular.

La entidad casacionista con sustento en el caso quinto, en un primer término acusa la errónea interpretación del artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, sus argumentos en lo principal se remiten a que: *ª La norma erróneamente interpretada por el Tribunal, es decir el artículo 56 de la LOCGE tomando como fundamento que se produjo la caducidad, es errada, ya que el artículo en forma expresa dispone el plazo que existe para pronunciar las resoluciones una vez emitidas las glosas, más no contempla textualmente que por su no cumplimiento se genere la caducidad, es decir, el no emitirlas dentro de los ciento ochenta días desde el día hábil siguiente al de la notificación de la glosa. Por lo que el no emitir las resoluciones sobre determinación de responsabilidades civiles, dentro del plazo que establece el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, no constituye un plazo imprescriptible que agota la potestad contralora, sino que confiere al administrado la facultad de ejercitar su derecho a la defensa como creyere conveniente. Con este antecedente, es necesario esclarecer que con la errónea interpretación que el Tribunal fundamenta su sentencia, le otorga al artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, un sentido distinto al del espíritu de la norma, el cual no es la caducidad, sino únicamente señalar el plazo para expedir la resolución, plazo que, al momento de haberse aceptado el recurso de revisión interpuesto por el actor, quedó interrumpido, por lo que en ningún momento se ha vulnerado los derechos del actor. El Tribunal al interpretar correctamente el artículo 56 de la LOCGE hubiera llegado a la determinar que no existe caducidad, por cuanto no se ha cumplido con los presupuestos para declararla, ni se han vulnerado los derechos del actor ni se lo ha dejado en la indefensión¼ º* .

3.2.- El vicio de errónea interpretación comporta la aplicación pertinente de una norma al caso concreto, pero que el juzgador al emplearla le ha otorgado un alcance o dimensión distinta al que previno el legislador, es decir, en la concurrencia del vicio de errónea interpretación intervienen dos supuestos fundamentales: a) la norma ha sido aplicada en el fallo impugnado, es decir, consta incorporada en su motivación y , b) la norma es la adecuada para el caso litigado, por tanto no cabe discusión sobre su pertinencia; no obstante, el juzgador en su tarea le ha atribuido una interpretación distorsionada de su verdadero sentido. Para que prospere el vicio de errónea interpretación, el casacionista debe explicar cómo la norma que acusa ha sido erróneamente interpretada, se encuentre expresamente aplicada en el fallo para que de esta forma los jueves de casación logren advertir en su

contexto argumentativo la interpretación errónea que se le otorgó.

3.3.- En la especie, en el ejercicio de cotejamiento lógico que corresponde realizar entre el vicio acusado y lo expuesto en la sentencia impugnada, es pertinente remitirnos a la decisión judicial, para de este forma identificar el contexto argumentativo que el Tribunal de instancia le otorgo a la norma acusada de erróneamente interpretada; es así que, en lo pertinente el fallo impugnado ha considerado: *ª 8.4. Como se mencionó en líneas precedentes, la parte actora alega que la Contraloría General del Estado se ha pronunciado en relación a la responsabilidad en análisis, cuando ha rebasado el plazo establecido en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Para resolver tal argumento, conviene precisar los antecedentes fácticos para confrontarlos con la normativa legal. En la especie, se evidencia del propio texto de la resolución que determina la responsabilidad civil culposa que el oficio que contiene la predeterminación de responsabilidad civil culposa vía glosa No. 10931 le ha sido notificado al actor el 04 de marzo de 2013; en tanto que la Resolución de determinación civil culposa No. 7893 de 11 de mayo de 2016 le ha sido notificada el 09 de septiembre de 2016. Tomando en cuenta la fecha la notificación con la predeterminación de responsabilidad civil culposa (04 de marzo de 2013) y la fecha de notificación con la Resolución que la confirma (09 de septiembre de 2016), se establece que han superado en exceso el plazo legal para hacerloº* .

3.4.- En ese orden, para efectos del análisis que nos corresponde, es importante señalar que el procedimiento de control de competencia exclusiva de la Contraloría General del Estado se construye a través de una secuencia de etapas sistemáticas y regladas, las cuales concluyen con la emisión del acto de determinación o desvanecimiento de responsabilidades. Cada una de estas fases procedimentales se encuentra plenamente identificadas y normadas en la Ley Orgánica de la Contraloría del Estado, estableciéndose un tiempo específico para su sustanciación y resolución. De tal suerte, dicho procedimiento de control debe someterse a los principios de legalidad y seguridad jurídica contemplados en los artículos 226 y 82 de la Constitución de la Republica; y, fundamentalmente en su sustanciación debe garantizarse el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa de los servidores auditados.

3.5.- El artículo 53 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece el procedimiento para la determinación de responsabilidades civiles, diferenciándose ésta en dos clases respecto a la forma en que ocurrió el presunto perjuicio económico, esto es: mediante la predeterminación de responsabilidades vía glosa; y, mediante la emisión de una orden de reintegro ± pago indebido. Es así que, el referido artículo 53 en su numeral I, establece que *ª 1. Mediante la predeterminación o glosa de responsabilidad civil culposa que será o serán notificadas a la o las personas implicadas sean servidores públicos o personas naturales o jurídicas de derecho privado, concediéndoles el plazo de sesenta días para que las contesten y presenten las pruebas*

correspondientes. Expirado este plazo, la Contraloría General del Estado expedirá su resoluciónº .

Como se puede advertir, la predeterminación de la responsabilidad civil - Glosa, constituye el primer acto de imputación que emite la entidad de control, dentro de la cual se desenvolverá la discusión probatoria; en tales circunstancias, se habilita al auditado a que presente sus descargos y pruebas correspondientes, posterior a lo cual, la autoridad de control confirmará o desvanecerá los cargos; por consiguiente, la predeterminación de responsabilidad civil - glosa no constituye el acto administrativo de determinación de responsabilidades.

3.6.- El referido análisis es concordante precisamente con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado respecto al contenido de las resoluciones y el plazo para expedirlas, disposición que establece que la resolución respecto de la determinación de responsabilidad civil culposa se expedirá dentro del plazo de ciento ochenta días, contado desde el día hábil siguiente al de la notificación de la predeterminación. Si la determinación de la responsabilidad civil culposa incluyere responsables solidarios, el plazo anterior se contara desde la última fecha de la notificación. La resolución original confirmara o desvanecerá total o parcialmente la predeterminación de responsabilidad civil culposa, con sujeción a lo dispuesto en la Constitución Política de la Republica, en esta Ley en el reglamento que para el efecto dicte el Contralor General.

De la disposición referida se infiere con absoluta certeza, que una vez presentado los descargos por parte del auditado, el acto inicial de predeterminación es susceptible de ser confirmado o desvanecido, y que para la emisión de la resolución de determinación de responsabilidades el órgano de control tiene el plazo improrrogable de ciento ochenta días contados desde el día hábil siguiente al de la notificación de la predeterminación

3.7.- Como se ha manifestado, el artículo 56 de la LOCGE ha establecido un plazo para que el órgano de control emita su pronunciamiento, este plazo es de obligatorio acatamiento y está sujeto al principio de reserva legal y de preclusión, toda vez que, se ha instituido el tiempo dentro del cual debe actuar el ente de control, circunscribiendo temporalmente su ejercicio con el fin de que no se disponga indefinidamente de esas competencias, y con ello se genere una suerte de incertidumbre al auditado respecto a su situación jurídica. Por consiguiente, ejercer actividades y expedir resoluciones sin la competencia que en razón del tiempo ha prescrito la Ley, vicia de nulidad el procedimiento y el consecuente acto administrativo de determinación de responsabilidades.

3.8.- En la especie, la sentencia recurrida determinó que la resolución confirmatoria de responsabilidad civil se emitió fuera del plazo fatal previsto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, norma ésta que concede al ente de control el plazo de 180 días para expedir la resolución de determinación; de tal suerte, el Tribunal de instancia le ha otorgado el sentido

interpretativo correcto al mencionado artículo 56 que refiere al plazo improrrogable que tenía la Contraloría General del Estado para notificar la determinación de la responsabilidad civil.

Es oportuno manifestar que sobre la caducidad de la potestad determinadora del ente de control en los términos previstos en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia emitió la Resolución No. 12-2021 de 25 de octubre de 2021, en el cual se declaró como Precedente Jurisprudencial Obligatorio, la siguiente regla: *"El plazo de ciento ochenta días previsto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es un plazo fatal, de acatamiento obligatorio, que establece la caducidad de la competencia para que la Contraloría General del Estado determine la responsabilidad civil culposa que ha predeterminado; por lo que expedir resoluciones fuera de ese tiempo, vicia de nulidad el procedimiento y el consecuente acto administrativo. En tal virtud, la Contraloría General del Estado en sede administrativa, o los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en sede jurisdiccional, una vez comprobado el fenecimiento de ese plazo, están obligados a declarar, de oficio o a petición de parte, la caducidad de la potestad determinadora de la Contraloría General del Estado, en salvaguarda de los principios de legalidad y de seguridad jurídica contemplados en los artículos 226 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador"*.

3.9.- En lo que respecta a la falta de aplicación del artículo 62 de la Ley Orgánica del a Contraloría General del Estado, que se aduce ha conducido a la indebida aplicación del artículo 85 ibídem, la entidad casacionista propone la siguiente fundamentación: "*Con fecha 26 de octubre de 2016 y con control de comunicaciones No. 103542, el accionante interpuso Recurso de Revisión a la resolución No. 7893, mismo que en cumplimiento del artículo 62 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, fue atendido mediante la Resolución No. 001225-DNRR de fecha 20 de septiembre de 2018, en la que la Contraloría General del Estado, en uso de sus facultades legales, procedió a desvanecer a favor del administrado el monto de 3.180,88 USD, por cuanto se determinó que el egreso realizado el 27 de enero de 2010, está fuera del alcance del examen especial comprendido entre el 1 de enero de 2006 y el 31 de diciembre de 2009, confirmando el valor de 4.000,000 USD. Situación que no fue materia de análisis por parte del Tribunal conforme se demuestra de la simple lectura de la sentencia y que de haber aplicado el artículo 62 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, el Tribunal hubiese determinado que el plazo para resolver se encontraba interrumpido, al haberse aceptado el recurso de revisión interpuesto por el actor, por lo que el Ente de Control, mantuvo en todo momento su competencia determinadora y resolutiva*".

3.10.- Los argumentos casacionales de la entidad de control se remiten al hecho de que al haberse admitido el recurso de revisión, conforme el artículo 62 de la LOCGE, se encontraban interrumpidos los plazos de caducidad, incluso los que se refieren a la potestad de determinación de

responsabilidades en los términos del artículo 56 ibídem. Sobre este particular, debe precisarse las diferentes etapas del procedimiento de control, la primera se refiere a la fase de predeterminación y determinación de responsabilidades civiles, dentro de la cual se ha establecido un plazo de ciento ochenta día que debe acatar el ente de control para confirmar o desvanecer la responsabilidad civil; y, la otra, que guarda relación a la fase recursiva administrativa a la que le es aplicable los efectos de suspensión de plazos como consecuencia del otorgamiento del recurso de revisión, conforme lo ha previsto el artículo 62 ibídem. En tal virtud, resulta evidente que la suspensión de plazos a la que se refiere la antedicha disposición, no le es extensible a la fase de determinación de responsabilidades, estando obligado el órgano de control a emitir su pronunciamiento en el plazo previsto en el artículo 56 de la LOCGE, sin que se haya previsto ningún tipo de suspensión o interrupción en su decurso.

3.11.- En lo que respecta a la falta de aplicación del artículo 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, la entidad recurrente, en lo principal sostiene que al no haberse determinado la responsabilidad civil dentro del plazo de los ciento ochenta días se generó el efecto de denegación tacita. El referido artículo establece que *ª Las resoluciones de la Contraloría General del Estado, sobre impugnación de responsabilidades civiles culposas y sobre reconsideraciones de órdenes de reintegro, se someterán a los plazos previstos en esta Ley. Su falta de expedición causara el efecto de la denegación tácita y el interesado podrá ejercitar las acciones previstas en la leyº* . La disposición transcrita evidencia que la denegación tácita se produce exclusivamente cuando las impugnaciones de responsabilidades civiles culposas y las reconsideraciones de órdenes de reintegro no han sido resueltas por la Contraloría General del Estado dentro del tiempo previsto en la Ley; es decir, el efecto del silencio administrativo negativo se ha restringido a la falta de respuesta de los recursos de revisión y de los recursos de reconsideración; que son los mecanismos recursivos que ha previsto la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

3.12.- Como se puede constatar la figura de la denegación tácita surte efecto únicamente cuando ha precedido una impugnación administrativa, por lo que no se puede hacer extensivo este efecto denegatorio a la fase de predeterminación y determinación de responsabilidades prevista en los artículos 53 numeral 1 y 56 de la LOCGE, puesto que como se ha explicado en líneas anteriores, el auditado lo que propone respecto al acto inicial de predeterminación de responsabilidad civil - glosa, es un escrito de descargos y pruebas, mas no una impugnación como indebidamente sugiere el órgano de control; en consecuencia, al no haberse probado los yerros atribuidos a la sentencia impugnada, el recurso es improcedente.

IV. DECISIÓN

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 REPÚBLICA**, rechaza el recurso de casación interpuesto por la Directora Provincial 2 de la Contraloría General del Estado; y, en consecuencia, no casa la sentencia dictada el 28 de enero de 2021 por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en la ciudad de Loja, dentro del juicio No. 11804-2019-00070. Sin costas, ni honorarios que regular. Actúe la doctora Nadia Armijos Cárdenas como Secretaria Relatora, conforme consta en la acción de personal Në 6935-DNTH-2015-KP, de 1 de junio de 2015. Notifíquese y devuélvase.-

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

JUEZ NACIONAL (PONENTE)

ORTIZ VARGAS HIPATIA SUSANA

CONJUEZA NACIONAL

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO

JUEZ NACIONAL

Firmado electrónicamente por:
NADIA FERNANDA ARMIJOS CARDENAS
Validar únicamente con FirmaEC



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

JL/FA

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.